

338.972 / C 617 R

c. 2

LECTURAS

92

Reformas económicas en México, 1982-1999

FERNANDO CLAVIJO
(COMPILADOR)



900027676 - BIBLIOTECA CEPAL



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ESTRATEGIA Y ANÁLISIS ECONÓMICO, CONSULTORES, S. C.
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

91814

Primera edición, 2000

**D. R. © 2000, ESTRATEGIA Y ANÁLISIS ECONÓMICO, CONSULTORES, S. C.
Tamaulipas 150-1401, 06340 México, D. F.**

**D. R. © 2000, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Carretera Picacho-Ajusco 227, 14200 México, D. F.**

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra intelectual, por cualquier medio, incluyendo el diseño tipográfico y de cubierta, sin el consentimiento del editor otorgado por escrito.

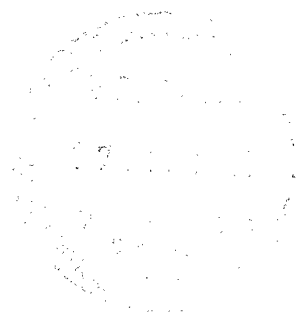
ISBN 968-16-6314-4

Impreso en México

LECTURAS

Serie dirigida por Rodolfo de la Torre

92



REFORMAS ECONÓMICAS EN MÉXICO
1982-1999

PRESENTACIÓN

A nadie escapa que los pasados veinte años han constituido un periodo de profundas transformaciones en la economía mexicana orientadas a modificar el modelo de desarrollo seguido hasta el inicio del decenio de los ochenta. Así, se ha implantado un conjunto de reformas encauzadas a reducir la participación económica directa e indirecta del Estado y ceder mayor espacio a los mecanismos de mercado. Sin embargo, durante esos mismos años no fue posible sostener un crecimiento económico más elevado y equitativo que en el pasado, como se ofrecía al comienzo de las reformas. Se percibe que el periodo de transición ya ha sido largo; a la vez, aún no ha quedado plenamente garantizado que, al retirarse el Estado de las actividades económicas, los agentes privados respondan a las nuevas condiciones como se esperaba al principio ni que los recursos se asignen con mayor eficiencia. Tampoco se ha acordado con toda claridad una estrategia de mediano y largo plazos de la participación estatal: el grado deseable de retiro del Estado, los ámbitos en que su intervención debe continuar siendo moderada o intensa, y las modalidades que deben asumir su mediación, arbitraje y eficiente fiscalización.

Es pertinente entonces examinar no sólo las características distintivas de los procesos de ajuste macroeconómico y reformas estructurales en el país sino, sobre todo, la correspondencia o la inconsecuencia entre lo que se esperaba de aquéllos, y sus resultados, costos y efectos reales de los ámbitos económico y social. Interesa en especial conocer el modo en que se han atendido en México aspectos como la distribución de los costos del ajuste, la adecuación de las políticas macroeconómicas a las diversas etapas de las reformas estructurales y la minimización de las consecuencias de éstas en el bienestar de la población.

A lo largo de los años ochenta y principios de los noventa, en la gran mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, se aplicaron reformas económicas muy similares. Como en general los resultados no correspondieron, por lo menos hasta fines de los noventa, con las expectativas planteadas en su elabora-

ción e instrumentación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con apoyos financieros del gobierno de Holanda y el Centro de Investigación y Desarrollo Internacional (IDRC) de Canadá, decidió emprender una investigación para evaluar los efectos de las reformas económicas implantadas en la región. Esta investigación que incluye a nueve países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú) considera las reformas como un conjunto de señales emanadas del ámbito macroeconómico bajo la forma de políticas de ajuste y reformas estructurales. Esto es, liberación comercial, liberación financiera interna y externa, saneamiento fiscal, privatización de empresas estatales, así como de ciertos servicios sociales, incentivos para atraer capitales externos, desregulación, etc. Dichas señales, destinadas a crear el nuevo entorno en el cual el sector privado debía operar de manera más eficiente y dinámica, permitirían alcanzar mayores niveles de bienestar en las economías de la región. Tratándose de economías descentralizadas, sin embargo, es menester averiguar si las señales macro fueron percibidas adecuadamente por los distintos agentes económicos y si éstos contaron con el suficiente soporte de estabilidad, información y confianza que les permitiera responder a las nuevas condiciones.

El presente volumen reúne los ensayos escritos como parte del proyecto de estudio de la reforma económica en México, auspiciado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de cuya coordinación estuve a cargo. Dicho estudio fue concebido con el propósito de extender a los objetivos del estudio comparativos de la CEPAL el análisis en torno de: i) la elaboración del proceso de reformas, relevante no solamente porque de éste (que incluye tiempos y secuencias) depende el correcto despliegue de las mismas, sino por sus ineludibles efectos en la certidumbre y confianza de los agentes económicos implicados; ii) las circunstancias en que se implantaron las reformas y la evaluación del estado actual de los procesos de reforma en sus diferentes ámbitos; iii) las secuelas de las reformas y programas de ajuste, y iv) el tejido institucional y legal que idealmente debiera conformarse como producto de las mismas, y su constante mejoramiento.

La descripción y el análisis de las reformas de primera generación, así como su relación con las políticas macroeconó-

micas y las recomendaciones derivadas de todo ello con vistas a las reformas de segunda generación, estuvieron a cargo de Clavijo y Valdivieso, quienes demuestran la reducción de los instrumentos de política macroeconómica disponibles resultante de las reformas estructurales, así como la vulnerabilidad del nuevo modelo económico y su elevada dependencia de las corrientes de capitales y del ciclo económico externo. Alertan, además, contra los costos de aplicar reformas sin la secuencia, ritmos y redes de seguridad óptimos, y sin la adecuada armonización con las políticas macroeconómicas orientadas a lograr la estabilización.

Considerando que uno de los principales objetivos de la implantación de un nuevo modelo de desarrollo era incidir en la tasa de inversión del sector privado y acercar la producción, supuestamente más competitiva, a los mercados internacionales, el segundo capítulo del libro, a cargo de Máttar, determina y analiza el efecto de las reformas en el comportamiento de la formación de capital y el crecimiento, tanto a nivel agregado como sectorial (infraestructura, manufactura y maquila de exportación). Destaca, entre sus conclusiones, la limitada respuesta de la inversión a las reformas económicas, y el señalamiento de la neutralidad sectorial declarada por la política reformista, la eliminación de estímulos sectoriales y la apreciación del tipo de cambio real en 1988-1994, como factores inhibidores de la formación de capital.

Por la importancia de los recursos financieros tanto en los procesos de ajuste y estabilización como en el financiamiento del cambio estructural, así como el papel de la reforma financiera misma, en el capítulo tres Clavijo y Boltvinik analizan las relaciones de las reformas de índole financiera con la política macroeconómica, así como el papel del financiamiento externo en la brecha ahorro-inversión a lo largo de los pasados 20 años. Los autores recuerdan, como en otros casos, los peligros de una desregulación y liberación financiera demasiado rápidas, sin las regulaciones prudenciales ni la supervisión adecuadas y los costos de dichas medidas para la sociedad. Concluyen que es muy probable que el freno que tradicionalmente ha representado el desequilibrio externo en el crecimiento sostenido de la economía mexicana debe haberse si no eliminado, reducido de manera considerable por el éxito exportador del

aparato productivo transcurrida la primera fase de la liberación comercial.

Una preocupación central es el comportamiento del mercado de trabajo en el curso del proceso de modernización y cambio estructural. En el cuarto capítulo López demuestra que en el periodo de crecimiento moderado de la economía mexicana (1988-1996) se debilitó la creación de nuevos empleos en el sector formal, particularmente en la manufactura. Al parecer, la economía mexicana se encuentra en presencia de un desajuste estructural entre la demanda y la oferta de trabajo. Dicho desajuste no se reflejaría, sin embargo, en la magnitud del desempleo abierto, sino en otros fenómenos, como la mayor disparidad salarial, la migración al exterior y el crecimiento de las actividades informales.

Como se sabe, en México es escasa la investigación de los efectos del cambio estructural en la dinámica de crecimiento de las regiones. El quinto capítulo del libro, a cargo de Godínez, contribuye con el examen de la prolongación y/o alteración de las tendencias seculares de la desigualdad del desarrollo regional como producto posible de la reforma económica. Su examen detallado de los nuevos acomodados sectorregionales observados a partir del decenio de los ochenta y su vinculación con el nuevo modelo de desarrollo, invita a la reflexión respecto a la función teórica de mero "acompañante" de los comportamientos microeconómicos que desempeñaría la política pública federal en el nuevo modelo, y su incierta idoneidad ante las fracturas territoriales de la economía y del desarrollo.

La política social conforma una red de seguridad obligada para la conservación de la estabilidad y los mínimos de bienestar de la población durante etapas de transición del modelo económico. A la luz de las reformas estructurales, en el sexto capítulo de este volumen, Rimez y Bendesky confrontan la política de cobertura de tipo universal (gasto social y su composición sectorial) con las políticas focalizadas de combate a la pobreza, haciendo especial hincapié en los programas Solidaridad y Progresá. Asimismo, presentan las transformaciones recientes en la elaboración y la aplicación de la política de salud y seguridad social, vivienda y educación, y se demuestra la generación de nuevos modos de exclusión que la política social no ha sido capaz de enfrentar.

En tanto aspecto obligado para profundizar en el conocimiento de las secuelas de las reformas económicas, en el séptimo capítulo del libro, a cargo de De la Torre, se examinan los cambios en la distribución factorial del ingreso acaecidos en los recientes decenios, y las tendencias observadas en ésta. Al tomar en cuenta para su análisis a la luz de las reformas la composición sectorial de la economía y de las productividades del trabajo, el capital y el capital humano, da nuevos fundamentos para concluir que la nueva orientación de la economía hacia el mercado ha propiciado mayores desigualdades, sobre todo debido al crecimiento de la demanda de capital humano, cuya oferta es relativamente rígida, y el cual se encuentra distribuido con grandes disparidades en la economía mexicana.

En un apartado de conclusiones, de mi autoría, intento sintetizar las principales consecuencias económicas y sociales de las reformas y su intervención, así como señalar los interrogantes pertinentes y los riesgos sugeridos por los ensayos incluidos en el volumen.

A los recursos que la CEPAL destinó para esta investigación de las reformas económicas emprendidas en México se agregaron las valiosas contribuciones que aceptaron otorgar Juan Gallardo Thurlow, presidente del Consejo Administrativo de Grupo Embotelladoras Unidas; Alfonso Romo Garza, presidente del Consejo y presidente ejecutivo de Pulsar Internacional, y Lorenzo H. Zambrano, presidente del Consejo y director ejecutivo de Cemex. Si bien los dos últimos contribuyeron con gran parte de los recursos complementarios, la donación del primero permitió extender la cobertura del estudio. Sin sus aportaciones no habría sido posible completar todos los ensayos escritos para este proyecto. La contribución de ESANE Consultores hace posible su publicación. Nuestro más sincero agradecimiento a todos ellos, así como a Dolores Ponce por su apoyo en la edición de este volumen.

México, D.F., mayo de 2000

FERNANDO CLAVIJO

1. REFORMAS ESTRUCTURALES Y POLÍTICA MACROECONÓMICA*

*Fernando Clavijo** y Susana Valdivieso****

INTRODUCCIÓN

ENTRE los países latinoamericanos, excepto Brasil y en algunos periodos Argentina, México fue tradicionalmente de los más cerrados y dirigidos; por ello no es sorprendente que la reforma económica, con los objetivos de reducir la intervención estatal, disminuir distorsiones e imprimir mayor eficiencia y mecanismos de mercado en el quehacer económico, haya sido tan dolorosa. Es indudable que algunas de las reformas incidieron en los grados de libertad de ciertos instrumentos macroeconómicos y en los objetivos mismos de la política económica, comprometiendo en ocasiones los alcances de las propias reformas.

Por otra parte, la secuencia de reformas, los tiempos de su aplicación y su interrelación con las políticas y objetivos macroeconómicos no pueden evaluarse sólo a la luz de los primeros resultados o sin considerar los condicionantes externos y la situación inicial de la economía mexicana. Al igual que en otros países latinoamericanos, las reformas de primera generación no tuvieron en México el éxito esperado, por lo menos hasta ahora. No es claro en qué medida este resultado se debe a la confluencia de dos choques externos equivalentes a 8 y 6% del PIB en 1981 y 1986, respectivamente; ni en qué grado el contexto internacional de menor crecimiento económico y mayor volatilidad de tasas de interés e inflación, resultado de políticas restrictivas en la mayor parte de los países industrializados, contribuyó a este resultado.

En este trabajo se analizan dichas reformas y la política ma-

* Los autores agradecen la colaboración de Jana Boltvinik, Rebeca Chávez, Francisco Espinoza, Claire Queriat y Alejandro Saucedo en la elaboración estadística y en la recopilación de las reformas.

** F. Clavijo es director general de ESANE Consultores, S.C., y ha colaborado en el sector público mexicano en diversas responsabilidades en materia de política económica entre 1976 y 1994.

*** S. Valdivieso es investigadora económica y ha trabajado en el sector público mexicano entre 1980 y 1985.

croeconómica a lo largo de los recientes decenios. El objetivo es aportar elementos para evaluar cómo influyeron en el desempeño de la economía mexicana las reformas y los cambios en la conducción macroeconómica y el entorno internacional. El gran interrogante es por qué, una vez avanzadas o concluidas casi todas las reformas, el objetivo de estabilizar y recobrar un crecimiento sostenible y eficiente no se ha dado sino parcialmente. Para ello, lo que sigue se divide en cinco secciones. La primera intenta caracterizar las condiciones iniciales de la economía mexicana antes del inicio de las reformas y programas estabilizadores. La segunda analiza las reformas de primera generación emprendidas a partir de los años ochenta, reformas ya implantadas o en curso en los ámbitos del comercio exterior, la liberación financiera nacional, la apertura de la cuenta de capitales, las privatizaciones, la reforma tributaria y la desregulación. La tercera analiza las políticas macroeconómicas durante los dos programas de estabilización de los años 1983-1987 y 1989-1991, y caracteriza las políticas macroeconómicas en el modelo de economía de mercado en los dos subperiodos 1991-1994 y 1995-1999. La cuarta se dedica al análisis de las relaciones entre reformas y políticas macroeconómicas. La última intenta ordenar las recomendaciones derivadas del caso mexicano para las reformas llamadas de segunda generación. Al final se presentan las conclusiones correspondientes.

I. CONDICIONES INICIALES

La característica principal de la economía mexicana durante el periodo de sustitución de importaciones fue la confluencia del manejo de los diferentes instrumentos hacia la consecución de un objetivo central: el crecimiento económico. Con una economía cerrada y en un contexto internacional estable caracterizado por un alto crecimiento del comercio internacional, baja inflación y escasa movilidad de capitales, los grados de libertad para el manejo de las políticas macro y otros instrumentos (controles cuantitativos, políticas regionales, subsidios, política comercial, etc.) eran suficientemente amplios; sin embargo, a lo largo de los años setenta se modificaron las condiciones tanto externas como internas. A los choques de oferta encabezados por el aumento en los precios del petróleo y otras materias primas, les siguió una mayor inflación internacional y el alza en las tasas reales de interés internaciona-

les. En el ámbito interno, el agotamiento del periodo de sustitución fácil de bienes de consumo, aunado a menores grados de libertad en el endeudamiento, en los saldos fiscales y en el manejo de las políticas cambiaria y monetaria, aumentó excesivamente los costos de continuar con el mismo modelo. Así, se agotaron gradualmente los márgenes de endeudamiento, y el creciente desequilibrio fiscal afectó cada vez más el correspondiente desequilibrio entre oferta y demanda, lo que acentuó las presiones inflacionarias y el desequilibrio externo.

Además, las contradicciones o conflictos entre los instrumentos de la política económica se hicieron más visibles en esta última etapa del modelo de sustitución de importaciones. Un ejemplo es, sin duda, el freno que constituyó la política comercial excesivamente proteccionista para el crecimiento económico y para la productividad del capital o el incipiente sector exportador. Conservar el modelo sin flexibilizarlo por demasiado tiempo significó pérdida de eficiencia, multiplicación de distorsiones y costos. La elasticidad empleo a producto del sector privado, que había sido elevada y cercana a la unidad, comenzó a reducirse hacia fines de los años setenta.

A pesar de los abundantes ingresos petroleros de la segunda mitad de los años setenta, el desequilibrio fiscal fue grande y creciente. El sistema bancario, con múltiples distorsiones y sobreprotegido, se limitaba a financiar crecientemente al sector público y operaba en un ambiente de racionamiento crediticio, en el que el sector privado participaba en menos de la mitad de la cartera crediticia total con instrumentos de cada vez menor plazo, tanto en el crédito como en la captación de recursos. El sector público no sólo intervenía directamente en el quehacer económico produciendo bienes y servicios sino que su presencia era exclusiva en varios sectores de actividad y su contribución en la generación del valor agregado oscilaba en torno de 30%. La inversión extranjera, excesivamente regulada, sólo podía ser minoritaria en algunos sectores y estaba prohibida en otros. Por último, la presencia de múltiples regulaciones, exclusiones y normas a veces contradictorias inhibía al sector privado y afectaba, sobre todo, a las pequeñas y medianas empresas.

Un análisis más detallado de los instrumentos utilizados y su interrelación permite caracterizar con mayor precisión la política macroeconómica, así como determinar las condiciones iniciales de las reformas de los años ochenta.

1. *Política monetaria*

La política monetaria tenía a su cargo el financiamiento del sector público, principal promotor del crecimiento, y la asignación de crédito en condiciones favorables a sectores productivos considerados prioritarios. El financiamiento al sector público se llevaba a cabo fundamentalmente por medio de la expansión de la base monetaria y la aplicación de altas tasas de encaje legal y reservas obligatorias a los bancos comerciales, lo que limitaba de modo considerable el multiplicador monetario y permitía mantener la oferta monetaria bajo control. El financiamiento al sector privado por parte de la banca comercial estaba sujeto a un racionamiento, de tal suerte que sólo las grandes empresas eran sujetos de crédito. Los sectores considerados prioritarios tenían acceso a los cajones de crédito mediante asignación directa a tasas fijas, normalmente subsidiadas, en tanto que la provisión y asignación de crédito a largo plazo estaban a cargo de la banca de desarrollo y de los fondos especiales de crédito manejados por el Banco de México.

El manejo de esa política monetaria y crediticia operó muy bien hasta mediados de los años setenta, cuando la creciente inflación y el nivel de las tasas de interés internacionales exigieron cierta flexibilización de las tasas de interés internas y la racionalización del encaje legal. Esta flexibilización no evitó, sin embargo, alguna desintermediación, y el aumento del encaje legal redujo el multiplicador crediticio en la segunda mitad de los años setenta. Así, el saldo del crédito interno neto al sector público consolidado pasó de 10 a 14% del PIB en los años setenta, mientras que la relación de $M2/PIB$ pasó de 34 a 31% (véase apéndice 1, cuadros A4 y A5).

2. *Política fiscal*

El papel activo que adoptó el sector público durante el periodo de sustitución de importaciones hizo que la política fiscal fuera el instrumento más importante tanto por el lado del gasto como por el de los ingresos. Al suministro normal de bienes públicos el gobierno mexicano añadió la provisión directa de bienes considerados estratégicos o con características de monopolios naturales. La inversión pública desempeñó por tanto un papel fundamental como motor del crecimiento y como catalizador de la inversión privada. Así, el gasto neto devengado del gobierno federal pasó de 10% del PIB a principios del decenio de los setenta a 17% al final (véase

apéndice 1, cuadro A11). Por su parte, la política tributaria fue utilizada como instrumento para estimular la inversión privada mediante mecanismos tales como la depreciación acelerada y los regímenes de tributación especiales. Los precios y tarifas del sector público constituían instrumentos de subsidio a la inversión, producción y consumo de productos básicos.

La mayor recaudación provenía de los ingresos del gobierno federal; la carga fiscal pasó de 9.5% del PIB a principios de los setenta a 11.5% al finalizar ese decenio (véase apéndice 1, cuadro A10). Esto fue posible tanto por el alto crecimiento económico como por una elasticidad tributaria superior a la unidad asociada con los ingresos petroleros.

Al igual que en el ámbito de la política monetaria, en la segunda mitad de los años setenta fue necesario introducir reformas orientadas a corregir los efectos de la inflación en los contribuyentes, hacer más progresivo el impuesto sobre la renta de las personas y modernizar el sistema de impuestos indirectos. En 1980 se introdujo el impuesto al valor agregado (IVA), y los impuestos específicos al consumo y a la producción fueron transformados en impuestos *ad valorem*. En materia de estímulos fiscales, se crearon los Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis) para simplificar y unificar el sistema anterior de exenciones (apéndice 2, cuadro A24). A pesar de estas adecuaciones, el desequilibrio fiscal se amplió a lo largo del decenio y alcanzó 7.5% del PIB en 1980 (véase apéndice 1, cuadro A8).

3. Política de deuda pública

El grado de tolerancia en relación con el desequilibrio fiscal y la acumulación de deuda pública era bastante amplio, ya que al recurrir al banco central permitía cerrar la brecha entre los requerimientos de financiamiento y la disponibilidad de crédito externo. Además, a principios del decenio de los setenta los saldos de deuda externa e interna eran bajos como proporción del PIB (1 y 10% respectivamente para el gobierno federal, y 8% la deuda total de organismos y empresas paraestatales) (véase apéndice 1, cuadro A12).

La demanda de crédito público externo e interno se aceleró a lo largo de los años setenta, acentuada por la mayor inflación y las altas tasas de interés, así como por el creciente desequilibrio fiscal. Por el lado de la oferta, la abundancia de petrodólares reciclados por la banca internacional favoreció la expansión de la

deuda soberana con un sobreprecio muy pequeño que no reflejaba por completo el riesgo país. Por su parte, la deuda interna creció proporcionalmente menos, a pesar de la emisión de nuevos instrumentos de deuda gubernamental, los Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), debido a los pocos grados de libertad que quedaban tanto en el manejo del encaje legal como por el propio proceso de desintermediación bancaria.

4. Política cambiaria

Hasta mediados de los años setenta, los márgenes de maniobra en el marco de la política cambiaria eran prácticamente inexistentes, ya que el sistema monetario internacional creado en Bretton Woods imponía el sistema de tipo de cambio fijo y cualquier modificación requería la aprobación del FMI, otorgada sólo cuando el país presentaba un desequilibrio fundamental en la balanza de pagos. En 1976 se permitió en el ámbito mundial el tipo de cambio flotante, lo que abría la posibilidad de utilizar la política cambiaria como instrumento de política macroeconómica; sin embargo, México continuó con el tipo de cambio fijo después de la devaluación de 1976. Esta falta de flexibilidad de la política cambiaria exacerbó el desequilibrio externo y estimuló la desintermediación financiera y la fuga de capitales.

El evidente deterioro de las condiciones macroeconómicas entre principios y fines de los años setenta fue evidente (véase cuadro 1) y puso de manifiesto la necesidad de realizar reformas económicas profundas encabezadas por un programa de estabili-

CUADRO 1. *Indicadores macroeconómicos*

(Promedios anuales)

	1971-1973	1979-1981
Crecimiento del PIB	6.6	9.2
Tasa de inflación	7.5	24.2
Tasa real de interés ^a	n.d.	-3.3
Balanza en cuenta corriente/PIB	-2.5	-5.3
Balanza fiscal/PIB	-4.6	-9.7
Deuda pública/PIB	24.0	35.5
M2/PIB	34.8	29.0
M1/PIB	11.7	11.2
Base monetaria/PIB	14.6	16.6

FUENTE: Banco de México, INEGI, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

^a Se refiere a Cetes a 91 días.

zación. Además, al inicio de los años ochenta los choques externos ocasionados por la caída de los precios del petróleo y el alza en las tasas internacionales de interés fueron de 4.5 y 3.5% del PIB, respectivamente. De esta manera, las condiciones iniciales previas a las reformas económicas que comenzaron en los años ochenta se caracterizaron por crecientes desequilibrios macroeconómicos y grandes distorsiones (véase cuadro 1).

II. LAS REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN

Las llamadas reformas de primera generación debían ser congruentes, por lo menos *ex ante*, con los dos objetivos centrales de las reformas: saneamiento fiscal y estabilización macroeconómica. La reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron sin ambigüedades al logro del primero; en cambio, la liberación del comercio exterior, la desregulación y la liberación financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica.

Por ello, los resultados en términos de crecimiento económico y la enorme dificultad para alcanzar la estabilización no son tan sorprendentes. Sin duda, los ritmos de aplicación y la secuencia de las medidas influyeron igualmente en los resultados. En lo que sigue se resumen las principales reformas emprendidas a partir de los años ochenta y sólo se apuntan algunos resultados inmediatos. El análisis de su interrelación con las políticas macro y entre las reformas mismas es objeto de la sección IV.

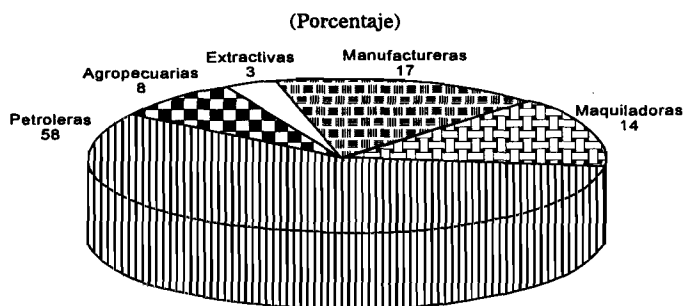
1. Liberación del comercio

Hacia el decenio de los setenta, la política comercial se orientó a promover la sustitución de bienes intermedios para la industria manufacturera, con el fin de integrar verticalmente el sector industrial interno. Al mismo tiempo, se realizó un importante esfuerzo para impulsar la exportación de productos semiprosesados mediante impuestos a la exportación de productos agrícolas y minerales no procesados. Al inicio de los ochenta la estructura de precios se encontraba claramente distorsionada ante el proteccionismo comercial; en particular, el uso generalizado de barreras no arancelarias (permisos de importación y precios oficiales) acentuó las distorsiones de las señales del mercado.

Como resultado del deterioro de los términos de intercambio,

en 1981-1982 las autoridades respondieron con un alza en las tasas nominales de protección, elevando el promedio hasta cerca de 100%. La política de sustitución de importaciones redujo las presiones competitivas en la economía y el alcance de los incrementos en la productividad mediante importaciones de bienes y servicios intensivos en tecnología. Así, la sustitución de importaciones redujo la competitividad de los exportadores y condujo a una disminución de la participación de las exportaciones en el PIB de largo plazo. La estructura de las exportaciones mexicanas al principio de ese decenio se caracterizaba por un importante componente de productos primarios, sobre todo petróleo, mientras que las exportaciones manufactureras y de maquiladoras representaban un porcentaje relativamente pequeño del total (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1. *Composición de las exportaciones en 1980*



FUENTE: INEGI.

Por su parte, la mayoría de las importaciones estaba constituida por bienes intermedios (55.6%) y bienes de capital. Los bienes de consumo y las maquiladoras apenas representaban 20% de las importaciones totales.

a) *El proceso de apertura comercial.* Uno de los puntos centrales del proceso de reformas iniciado en los años ochenta fue el desmantelamiento de las restricciones al comercio internacional; esto, con el fin de dar eficiencia y modernizar la economía nacional, pero también con el interés de reprimir los crecimientos en precios asociados con los altos aranceles. Las primeras medidas en este sentido comenzaron a instrumentarse en 1983, con una reducción gradual del nivel y dispersión de los aranceles; no obstante, se mantuvieron los permisos a la importación. En 1984 comenzaron a eliminarse estos permisos, de manera que las importaciones controladas se redujeron a 83.5% del total. Sin embargo, la percepción de

que el gobierno había fracasado en alcanzar las metas inflacionarias para el periodo 1983-1985, debido a la lentitud de la liberación de importaciones ocurrida en 1984, condujo a una radicalización de las medidas de apertura en la segunda mitad de 1985. En ese año las importaciones controladas disminuyeron a 37.5% del total, y para 1986 éstas sólo representaban 30.9% de las compras al exterior. Para compensar esta reducción se incrementaron los aranceles promedio y promedio ponderado (véase cuadro 2).

CUADRO 2. Cobertura de las restricciones comerciales

	Abril, 1980	Junio, 1985	Diciembre, 1985	Junio, 1986	Diciembre, 1986
Permisos de importación ^a	64.0	92.2	47.1	46.9	39.8
Precios de referencia ^a	13.4	18.7	25.4	19.6	18.7
Aranceles					
Máximo	n.d.	100.0	100.0	45.0	45.0
Promedio ^b	22.8	23.5	28.5	24.0	24.5
Controles de exportación ^a	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Junio, 1987	Diciembre, 1987	Junio, 1988	Diciembre, 1989	Junio, 1990
Permisos de importación ^a	35.8	25.4	23.2	20.3	19.9
Precios de referencia ^a	13.4	0.6	0.0	0.0	0.0
Aranceles					
Máximo	40.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Promedio ^b	22.7	11.8	11.0	12.8	12.5
Controles de exportación ^a	n.d.	24.8	23.4	17.9	17.6

FUENTE: Banco de México.

^a Cobertura porcentual de producción de comerciables: ponderaciones de 1986.

^b Ponderados por la producción de comerciables: ponderaciones de 1986.

n.d.: No disponible.

Ese mismo año, México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con la condición de eliminar los precios oficiales de referencia, continuar la sustitución de los controles directos por aranceles y reducir el arancel máximo a 50%. Sin embargo, los términos del Acuerdo permitían a México mantener temporalmente licencias de importación en algunos productos agrícolas y otros bienes sujetos a programas de promoción industrial.

La adopción de estructuras arancelarias más uniformes ofrecía diversas ventajas en términos administrativos y de transparencia, evitando en cierta medida el uso de la política arancelaria a favor de determinados sectores con gran capacidad de presión. Precisamente la presión de estos grupos había conducido a altos

niveles de protección y estructuras arancelarias muy dispersas, con sus consiguientes costos en términos de bienestar e incertidumbre en las decisiones de inversión y producción.

Además de la aceleración en el proceso de apertura comercial durante 1985, el gobierno estableció incentivos arancelarios para los exportadores. En este contexto se creó el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) con el cual las empresas podrían importar temporalmente y libres de aranceles materias primas y maquinaria y equipo para la producción de artículos de exportación.¹

Durante 1986 y 1987 la caída de los precios internacionales del petróleo y sus efectos en las finanzas públicas y en el tipo de cambio produjeron una caída de la economía mexicana acompañada de crecientes tasas de inflación. En consecuencia, a fines del segundo año se puso en marcha el Pacto de Solidaridad Económica, cuyo objetivo era reducir rápidamente la inflación mediante el congelamiento temporal de precios, salarios y tipo de cambio. Además, en este acuerdo se destacó la intención de las autoridades de abatir el crecimiento en precios apoyándose en la apertura comercial. Así, el proceso de apertura avanzó aún más al establecerse un arancel máximo de 20% y al eliminarse el permiso previo de importación de gran parte de las manufacturas de consumo —lo que en 1988 llevó la cobertura de permisos a sólo 20% del valor de las importaciones. Además, la dispersión de aranceles se redujo a un rango de 0 a 20%, con sólo cinco tasas (0, 5, 10, 15 y 20%), mientras que la tarifa promedio cayó a 10.4% (promedio no ponderado) y a 6.1% (promedio ponderado por importación). De esta manera, la competencia de las importaciones se utilizó como instrumento clave para controlar los aumentos de precios de los productos comerciables.

En 1987 el gobierno continuó con los incentivos fiscales y arancelarios para los exportadores por medio del programa de Empresas Altamente Exportadoras (Altex). Mediante este programa las empresas —que podían ser maquiladoras u operar en el programa PITEX— obtenían ciertos beneficios administrativos por parte de varias dependencias del gobierno debido a sus grandes volúmenes de exportación.²

¹ Las personas morales autorizadas por la Secofi a operar con el esquema PITEX estaban obligadas a exportar por lo menos entre el 10% de su producción total o 500 mil dólares y el 30% de su producción total, según el tipo de industria.

² Los "exportadores directos" con el Altex debían exportar al menos 40% de sus ventas totales o un monto equivalente a 2 millones de dólares. Los "exportadores indirectos" debían exportar al menos 50% de sus ventas totales.

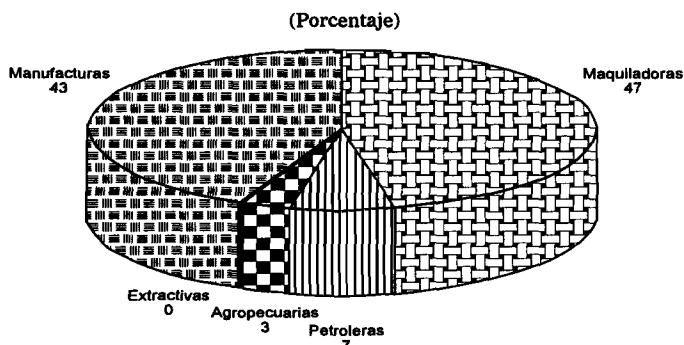
Para diciembre de 1988, la administración de Salinas (1988-1994) puso en marcha un nuevo programa de ajuste, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que incluyó una protección efectiva uniforme para evitar la discriminación entre sectores. Entre 1989 y 1993 se aceleró el proceso de apertura al reducirse los aranceles promedio y los permisos de importación. Asimismo, en 1993 se promulgó la Ley de Comercio Exterior, con el fin de adecuar el marco legal de las transacciones foráneas. Con todo, se mantuvieron ciertas restricciones comerciales en algunos sectores como la agricultura, la refinación de petróleo y la industria de equipo de transporte. En el primer caso, se temía que una liberación rápida condujera a desplazamientos masivos de la fuerza de trabajo; el caso del petróleo respondió a consideraciones de soberanía y, por último, las compañías automotrices habían tomado decisiones de inversión basadas en programas industriales que aseguraban protección a cambio de cumplir metas de desempeño en materia de balanza comercial, aunado a su capacidad de cabildeo.

Como complemento a esta reducción en las barreras comerciales, México llevó a cabo diversas negociaciones, tanto con sus principales socios comerciales como con otras regiones y mercados. Entre estos convenios se encuentran el firmado en 1986 con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); en 1988 con la Cuenca del Pacífico; en 1989 el ingreso al esquema de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC), y en 1990 la creación del Grupo de los Tres por México, Colombia y Venezuela. Además, México ha suscrito tratados de libre comercio con Chile (1991), Estados Unidos y Canadá (1993), Costa Rica (1995), Colombia y Venezuela (1995), Bolivia (1995) y Nicaragua (1998). Destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya que más de dos terceras partes del comercio exterior de México se realiza con los Estados Unidos y porque comprende una zona de libre comercio de más de 360 millones de personas.

b) *Principales efectos de la reforma.* Este proceso de liberación se ha traducido en un alto grado de apertura, reflejado en el coeficiente de intercambio comercial de bienes y servicios respecto al PIB ($X+M$), que se elevó de 20% en 1985 a 55% en 1997. Los beneficios provenientes de la apertura comercial son diversos; entre ellos destacan: la rápida expansión del tamaño del sector externo; un ritmo de inversión más intenso en el sector exportador; la creciente importancia de la inversión extranjera directa,

y, por último, el alto y sostenido crecimiento de las transacciones no petroleras, en particular de manufacturas. La participación de las exportaciones de este tipo de bienes en las ventas totales al exterior se incrementó considerablemente, pasando de 30% en 1985 a 43.9% en 1998-1999 (véase gráfica 2). Por su parte, las importaciones de manufacturas han mantenido una tendencia más estable al pasar de 87% de las compras totales al exterior en 1985 a 93.3% en 1998-1999.

GRÁFICA 2. *Estructura de las exportaciones en 1998-1999*



FUENTE: INEGI.

A pesar de la mayor participación de la manufactura en el comercio internacional tras la apertura comercial, el saldo comercial de la industria manufacturera con el exterior (sin maquila) ha sido constantemente negativo. Más aun, dicho déficit creció de manera importante a partir de 1988, año en que se aceleraron las medidas de liberación.³ Para 1994 este saldo negativo superó los 29 mil millones de dólares, contribuyendo de modo decisivo al déficit en la balanza comercial y, por tanto, al de la cuenta corriente (que representó 7.8% del PIB durante ese año). Este gran déficit fue un factor determinante del colapso cambiario observado al cierre de 1994. La realineación del tipo de cambio, junto con la severa contracción del mercado interno, fueron muy efectivas para revertir el saldo comercial negativo. Durante 1995 y 1996 el efecto neto del comercio exterior se constituyó como el principal motor de la economía mexicana. No obstante, conforme se ha reactivado la demanda nacional y el peso ha perdido la competitividad adquirida tras la adopción del régimen de libre flotación, la

³ A partir de ese año y hasta 1994 la balanza de manufacturas desplazó a la balanza extractiva como el principal componente de la balanza comercial.

balanza comercial ha vuelto a tener un déficit (desde la segunda mitad de 1997). Aun cuando dicho saldo negativo es todavía menor al observado en 1994, es claro que existe un peligro potencial que llama a un cuidadoso seguimiento de la política cambiaria.

2. *Liberación financiera interna*⁴

El proceso de liberación financiera interna se realizó en dos etapas fácilmente diferenciables por la cobertura, ritmo, profundidad y objetivo de las reformas emprendidas. La primera se extiende desde principios de los años setenta hasta 1987, y se caracteriza porque tuvo como objetivo flexibilizar la estructura institucional del sistema financiero para adaptarlo a las nuevas condiciones internas (aceleración de la inflación y mayores necesidades financieras del sector público) y externas (mayores tasas de interés y estanflación), pero sin modificar de manera importante el modo de operación (instrumentos y objetivos) de la política monetaria. El objetivo central de las reformas de ese periodo fue evitar la erosión de la demanda de los activos bancarios sujetos a encaje legal, con el fin de que el financiamiento del sector público pudiera seguir funcionando. Las reformas se centraron en dos campos específicos: la liberación de las tasas de interés y la racionalización del sistema de encaje legal. El ritmo de aplicación fue progresivo en los dos campos, pero culminó con una flexibilización importante en el primero, mientras en el segundo los resultados fueron sólo parciales y se dieron al final del periodo. A continuación se hace una descripción detallada de la calendarización y el contenido de las reformas en cada uno de los siguientes campos.

i) *Liberación de las tasas de interés*. En 1974 se tomaron las primeras medidas orientadas a flexibilizar la fijación de las tasas de interés; las tasas pasivas se ajustaron al alza y se creó un indicador del costo de fondeo del sistema bancario, el índice promedio de captación de fondos (CPP), que debía servir para la fijación de las tasas activas que fueron desreguladas gradualmente, con excepción de las aplicables a ciertas actividades prioritarias, como la agricultura y la vivienda. Entre 1976 y 1980 se autorizó a los bancos comerciales a captar recursos mediante nuevos instrumentos⁵ y

⁴ El análisis se hace por campo de reforma como lo propone el BID en su publicación *América Latina tras una década de reformas* (1997).

⁵ Certificados de depósito en pesos o dólares (con plazos de 30 a 725 días) y pagarés (de 1 a 6 meses).

se crearon las cuentas de depósito con fechas predeterminadas de retiro y con tasas de interés variables más altas que las de los instrumentos tradicionales, pero sujetas a una tasa de interés máxima fijada por el banco central. En 1980 se flexibilizaron las reglas de emisión de las aceptaciones bancarias, cuyos rendimientos nominales no eran determinados por las autoridades monetarias. En 1982 se liberaron las subastas de los Certificados de Tesorería de la Federación (Cetes),⁶ dejando que montos y rendimientos fueran fijados por el mercado, lo que hizo que estos últimos se convirtieran en la tasa de referencia más importante del mercado.

ii) *Sistema de encaje legal*. El objetivo de las medidas tomadas en este campo fue racionalizar y simplificar el mecanismo de encaje, para lo cual en 1977 se estableció una tasa única para los instrumentos de la banca múltiple denominados en pesos. Hasta 1987 se procedió a implantar una reducción significativa de la tasa marginal de reserva obligatoria, la cual pasó de 92.2 a 51 por ciento.

La segunda etapa en el proceso de liberación financiera se inició en 1988, caracterizándose por la amplia cobertura de las reformas emprendidas (tasas de interés, encaje legal, crédito dirigido, privatización bancaria, regulación prudencial y supervisión y autonomía del banco central). La velocidad y profundidad con que se aplicaron las reformas variaron según los campos. El desmantelamiento de los instrumentos de control directo (topes máximos a las tasas de interés, sistema de encaje legal) fue muy rápido y total, y la privatización de la banca comercial se llevó a cabo entre 1991 y 1992. En el ámbito de la regulación prudencial las reformas fueron menos completas y profundas, y los avances en materia de supervisión fueron francamente insuficientes, por lo menos hasta 1995-1996. La autonomía del Banco de México entró en vigor a principios de 1994.

iii) *Liberación de las tasas de interés*. Dos medidas completaron el proceso de liberación iniciado en la etapa anterior. La primera fue la eliminación, en 1988, de los límites a la emisión de las aceptaciones bancarias, hasta entonces únicos instrumentos cuyos rendimientos nominales no estaban sujetos a topes máximos. La segunda fue la cancelación, en 1989, del esquema de fijación de topes máximos a las tasas por parte del banco central. Finalmente, en 1991 las autoridades monetarias autorizaron el pago de intereses en las cuentas de cheques.

⁶ Éstos habían sido creados en 1978 con rendimientos fijados por el banco central.

iv) *Sistema de encaje legal y canalización obligatoria de fondos.* En 1988 se estableció que el pasivo de las aceptaciones y los avales bancarios no quedara sujeto a las reglas de canalización de crédito obligatorias, sino que fuera cubierto 30% con valores gubernamentales (Cetes o Bondes) o con depósitos con interés en el Banco de México. Así se dio el primer paso en la sustitución del encaje legal (51%) por un coeficiente de liquidez (30%). El proceso continuó a lo largo de 1989, pues el banco central hizo extensiva la aplicación del coeficiente de liquidez a los recursos captados en instrumentos tradicionales y a las cuentas de cheques con y sin intereses. En septiembre de 1991 se dio un nuevo paso hacia la eliminación del sistema de regulación directa, cuando se reemplazó el coeficiente de liquidez⁷ por uno de reserva voluntaria. Sin embargo, en un intento por contener la fuerte afluencia de capitales a corto plazo que se venía presentando, se impuso un coeficiente de liquidez de 50% a la intermediación en dólares de los bancos nacionales. Así, el sistema de control monetario por regulación directa dejó de existir a fines de 1991, para dar paso a una política de regulación monetaria indirecta por medio de las operaciones de mercado abierto y el anuncio explícito de límites de crecimiento al crédito interno del banco central. En 1995, después de la crisis de diciembre de 1994, las autoridades introdujeron —un poco tarde— un nuevo sistema de encaje: el encaje promedio cero, con el objetivo de afinar su capacidad de control sobre los agregados monetarios.

v) *Programas de crédito dirigido.* La sustitución del encaje legal por un coeficiente de liquidez llevada a cabo en 1988 trajo aparejado el desmantelamiento del sistema de canalización obligatoria de fondos por medio de la banca comercial y de los fideicomisos del banco central. Posteriormente, en 1993, se reestructuró la banca de desarrollo y se redefinieron sus objetivos y su modo de operación. Se eliminó su enfoque sectorial y se orientó a resolver algunas de las imperfecciones del mercado crediticio, como la desatención a las pequeñas y medianas empresas y el fomento a actividades generadoras de externalidades positivas, entre ellas la exportación y el desarrollo de infraestructura. Se convirtió en banca de

⁷ En 1991 fue evidente que las disposiciones relativas al coeficiente de liquidez no podían mantenerse indefinidamente, debido a que al aumentar la captación bancaria se daba lugar a una demanda creciente de valores gubernamentales, en circunstancias en que la oferta de éstos se venía reduciendo como consecuencia del desendeudamiento interno del gobierno federal.

segundo piso,⁸ con lo que la selección de proyectos quedó en manos de la banca comercial y debía basarse en criterios del mercado. Finalmente, se eliminaron los subsidios a las tasas de interés, ya que éstas se fijaron por encima del costo porcentual promedio de captación de fondos de la banca comercial (CPP).

vi) *Privatización de la banca comercial.* En mayo de 1990 el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presidencial de reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución con objeto de permitir el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito.⁹ En septiembre de ese mismo año, un decreto presidencial estableció los principios y bases del proceso de enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en las instituciones de banca múltiple y se creó el Comité de Desincorporación Bancaria, para conducir el proceso que debía realizarse en tres etapas: valuación contable y económica de las instituciones; registro y autorización de los posibles adquirientes, y enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en dichas instituciones.¹⁰

Entre 1991 y 1992 se reprivatizaron todos los bancos comerciales; en un lapso de 13 meses se vendieron 18 instituciones. En promedio, se obtuvo un precio de venta equivalente a 3.5 veces el valor en libros. El mecanismo utilizado para la venta de las instituciones fue la subasta pública, lo cual impulsó una amplia dispersión en la participación del capital de los bancos. El factor más importante para la selección del grupo adquiriente fue el precio ofrecido y sólo en los casos en que la diferencia en precio fue menor de 3% se consideraron otros factores, como planes de negocios, experiencia y plan de capitalización. En todos los casos el ganador de la subasta fue el que ofreció el mayor precio.¹¹

vii) *Sistema de regulación prudencial y supervisión.* Las autoridades monetarias empezaron a tomar medidas orientadas a corregir las deficiencias de información y el riesgo moral¹² propio

⁸ Sólo el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) y el Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI) permanecieron como banca de primer piso.

⁹ La banca comercial fue nacionalizada en 1982 por el presidente López Portillo.

¹⁰ Véase Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo: informe de ejecución*, 1994.

¹¹ Gavito (1996).

¹² El riesgo moral surge porque los bancos desempeñan dos funciones inseparables: la de intermediarios entre ahorradores e inversionistas y la de creadores indirectos de moneda, lo que les garantiza de cierta manera un seguro implícito en caso de insolvencia generalizada, pues el banco central interviene como prestamista de última instancia.

de la actividad bancaria cuando se había completado la fase de desmantelamiento de los instrumentos de control directo. La primera medida que se tomó fue obligar a los bancos a asegurar sus depósitos en una institución creada con ese fin en 1990: el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa),¹³ y sólo al año siguiente se reforzó el marco regulatorio con las siguientes disposiciones: i) lineamientos de capitalización bancaria compatibles con los del BIS,¹⁴ cuya entrada en vigencia se pospuso a 1993; ii) obligación de clasificar la cartera crediticia en cuatro categorías de riesgo, a fin de que los bancos pudieran crear reservas preventivas de 1, 20, 60 y 100%, según el grado de riesgo; iii) límites máximos de financiamiento a individuos y entidades, y iv) obligación de mantener equilibrada la posición de divisas. Después de la crisis de 1994 se dictaron nuevos requerimientos para la constitución de reservas preventivas (60% de la cartera vencida o 4% de la cartera total) y se creó el Programa de Capitalización Temporal (Procapte). En el campo de la supervisión bancaria, apenas en 1992 se creó la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero, pero sólo a partir de 1995-1996 se tomaron medidas significativas para fortalecer la supervisión: intensificación de las visitas de inspección, homogeneización de los criterios contables con las normas internacionales, y ampliación de los mecanismos de información financiera y su divulgación oportuna. También se crearon las Sociedades de Información Crediticia de los sujetos potenciales de crédito y se fusionaron la Comisión Nacional Bancaria (CNB) y la Comisión Nacional de Valores (CNV) en un organismo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

viii) *La independencia del banco central.* En 1993 se reformaron los artículos 28, 13 y 123 de la Constitución para otorgar plena autonomía al Banco de México. En abril de 1994 entró en vigor la nueva Ley del Banco de México, la cual estableció que: i) el banco central es autónomo en sus funciones y administración; ii) su objetivo básico es la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; iii) tiene facultad exclusiva para manejar su propio crédito, y iv) tiene a su cargo, en cooperación con las autoridades competentes, la regulación del tipo de cambio y de la intermediación y servicios financieros.

Esta descripción calendarizada del proceso de liberación del

¹³ Organismo con el cual se realizó el rescate bancario, a partir de 1995.

¹⁴ La proporción de capital mínimo/activos ponderada por el riesgo debía ser de 8 por ciento.

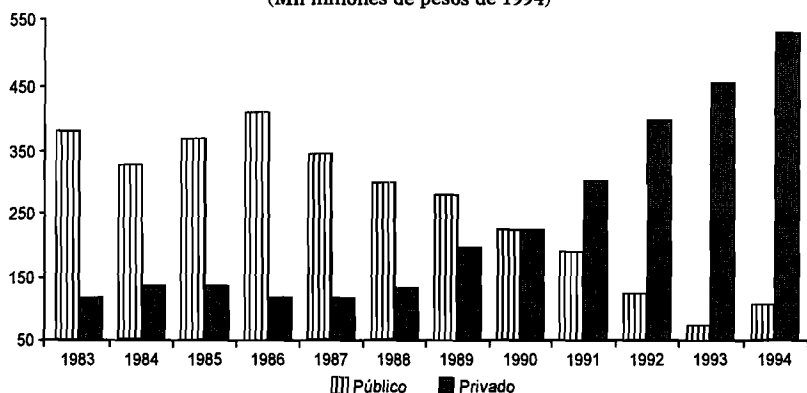
mercado financiero interno deja de manifiesto que la secuencia de las reformas no fue la óptima, pues el fortalecimiento de la supervisión y la regulación prudencial se efectuó después de que se había procedido a la liberación de las tasas de interés y al dismantelamiento del sistema de encaje legal. En seguida se presenta los resultados inducidos por la reforma.

i) En respuesta a la eliminación del sistema de encaje legal, los bancos comerciales expandieron de manera inmediata y acelerada su volumen de préstamos al sector privado (véase gráfica 3). El crecimiento anual promedio del crédito real al sector privado fue entre 1988 y 1994 de 30% anual. Esto, aunado a la política de desendeudamiento del sector público originada por el exitoso saneamiento fiscal, hizo que el financiamiento al sector privado representara en 1994 el 96% del financiamiento total de la banca comercial, contra 51% en 1988, y que, como porcentaje del PIB, pasara de 10% en 1988 a 40% en 1994. Esta expansión de la actividad crediticia de los bancos privados tuvo como corolario que el proceso de creación monetaria dependiera de manera creciente de la actividad de los bancos privados: los multiplicadores de $M1$ y $M2$ pasaron de 1.4 a 3.1 y de 5.4 a 10.8, respectivamente, entre 1988 y 1996. Entre 1997 y 1999 el multiplicador otra vez se redujo.

ii) La liberación de las tasas de interés y el dismantelamiento del encaje legal lograron revertir entre 1989 y 1990 el proceso de desmonetización en el que había entrado la economía mexicana a

GRÁFICA 3. *Financiamiento de la banca comercial a los sectores público y privado*

(Mil millones de pesos de 1994)



FUENTE: Banco de México.

partir de 1983, pero de manera muy marginal. La remonetización (medida por $M1/PIB$) se aceleró a partir de 1991, cuando la desinflación se consolidó a niveles moderados¹⁵ y la autorización de pago de intereses en las cuentas de cheques provocó una reestructuración de activos a favor de estas últimas (véase apéndice 1, cuadro A4).

iii) En el caso de México, la reforma financiera parece haber tenido un efecto favorable en la profundidad financiera del sistema bancario, pues los instrumentos bancarios distintos de las cuentas de cheques¹⁶ aumentaron su participación en el PIB de 16.3% en 1988 a 27% en 1996. Sin embargo, este incremento del ahorro financiero en el sistema bancario no implicó un aumento del ahorro interno bruto, que pasó de 18.7% del PIB en 1991 a 14.7% en 1994.¹⁷ Esta evolución es incongruente con la hipótesis de que el ahorro privado es elástico a la tasa de interés y confirma más bien la teoría de que en mercados financieramente reprimidos la liberación financiera provoca un acelerado crecimiento del crédito bancario al consumo que genera, al menos en el corto plazo, una reducción del ahorro privado total.

iv) Las altas tasas reales de interés observadas a raíz de la eliminación de los topes máximos a que estaban sujetas (véase apéndice 1, cuadro A7) provocaron que, en un marco de regulación y supervisión deficientes, y de expansión acelerada de las carteras de crédito, los bancos privilegiaran el rendimiento por sobre la solvencia de las mismas (selección adversa), sentando así las bases para que los problemas macroeconómicos de 1994 provocaran una crisis bancaria de grandes proporciones, que obligó al gobierno a implantar un programa de rescate con un costo superior a 20% del producto.

3. Apertura de la cuenta de capitales

El auge petrolero abrió de facto la cuenta de capitales. El endeudamiento externo del sector privado durante la segunda mitad de los años setenta creció a tasas promedio de 15% en dólares. La inversión extranjera directa, muy acotada por la legislación

¹⁵ Esto es congruente con Cottani y Cavallo (1993).

¹⁶ Es decir, los instrumentos bancarios con vencimiento hasta un año, más las aceptaciones bancarias, más los instrumentos bancarios con vencimiento a más de un año.

¹⁷ Banco de México, *The Mexican Economy 1998*, anexo estadístico, cuadro 9.

vigente, no constituía una vía de acceso al capital externo. Con la Ley de Deuda Pública, a partir de 1977 el endeudamiento de los gobiernos locales y empresas públicas estaba controlado. El endeudamiento del gobierno federal, en principio autorizado y controlado por el Congreso, se excedía cuando las circunstancias lo requerían. La sanción de la cuenta pública dictaminada por el Congreso se hacía casi de manera automática y con retrasos mayores a un año. Así, al inicio de las reformas sólo era necesario liberar la inversión extranjera directa (IED) y la inversión en cartera o la adquisición de valores gubernamentales por inversionistas extranjeros.

a) *Desregulación de la inversión extranjera directa.* La Constitución de 1917 es el primer antecedente de la legislación de regulación de la inversión extranjera (IE) en el país. El artículo 27 establece que la Nación tiene el derecho de imponer sobre la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; además legisla el uso de los recursos naturales en todo momento y prohíbe a los extranjeros la adquisición de tierras y aguas dentro de una franja de 100 kilómetros de las fronteras nacionales y una franja de tierra de 50 kilómetros de sus costas.

A principios de los años ochenta la legislación vigente se regía por la Ley de IED expedida en 1973, que clasificaba las actividades económicas en cuatro categorías: i) las reservadas al Estado: petróleo, petroquímicos básicos, electricidad, ferrocarriles; ii) las reservadas exclusivamente a mexicanos: comunicaciones y transportes, explotación de recursos forestales, radio y televisión; iii) las sujetas a limitaciones específicas estipuladas explícitamente en dicha ley (como la petroquímica secundaria y la industria de autopartes, sujetas a un límite de 40% o estipuladas por otras leyes específicas), y iv) todas las actividades restantes en las que la participación extranjera no podía ser superior a 49 por ciento.

El rigor con el que se interpretó este marco legal varió a lo largo de los años, pero a partir de 1984 se dio una clara tendencia a la flexibilización, con la promulgación de nuevos lineamientos y decretos por parte de la Comisión Nacional para la Inversión Extranjera (CNIE), un organismo regulador establecido por la Ley y autorizado, cuando consideraba que la inversión era beneficiosa para la economía, a modificar el límite de 49% impuesto a la participación extranjera en las actividades no reservadas o sujetas a limitaciones específicas.

Así, en 1984 la CNIE autorizó la instalación de empresas de ca-

pital mayoritario o totalmente extranjero en sectores exportadores, intensivos en capital o de alta tecnología, y la apertura de filiales de empresas extranjeras. A partir de 1986 se procedió a reducir el número de productos clasificados como petroquímica básica para ampliar las oportunidades de inversión extranjera en ese sector. Finalmente, y con el objetivo explícito de estimular la entrada de inversión extranjera directa capaz de aportar tecnología, divisas y empleo, en 1989 se puso en vigor el Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que derogó todas las disposiciones y resoluciones administrativas existentes y dio una interpretación muy liberal de la Ley de 1973. En efecto, autorizó a los inversionistas extranjeros a poseer la totalidad del capital en empresas de sectores no restringidos, siempre y cuando éstas cumpliesen con los siguientes requisitos: i) tener activos totales menores a los 100 millones de dólares; ii) que los fondos provinieran en su totalidad del exterior y que la empresa mantuviera una *balanza de divisas superavitaria en los tres primeros años de operación*; iii) que las plantas se localizaran fuera de las áreas urbanas más pobladas; iv) usar tecnologías ambientalmente adecuadas, y v) generar empleos permanentes y establecer programas de capacitación de personal.

Las actividades no clasificadas representaban 73% del total de actividades económicas y productivas (547 de las 754 existentes); además, el decreto señalaba otras 40 actividades que, a pesar de estar clasificadas y listadas, podían recibir hasta 100% de participación extranjera mediante la autorización previa de la CNIE. Entre éstas se encontraban industrias como la del vidrio, el cemento, la celulosa, el hierro y el acero.

El nuevo reglamento procedió también a simplificar los trámites administrativos. Así, las empresas que cumplían con los requisitos especificados por la ley quedaban exentas de realizar los trámites de autorización y se estipulaba que toda solicitud no respondida en un plazo de 45 días hábiles quedaba aprobada de manera automática.

Actualmente, la inversión extranjera está sujeta al marco regulatorio de la Ley de Inversiones Extranjeras promulgada en diciembre de 1993. Ésta incorpora las adecuaciones hechas a lo largo de los años a la Ley de 1973 e integra las disposiciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá en la materia.

La nueva Ley especifica que, en la evaluación de las solicitudes

de inversión, la CNIE debe tomar en consideración sólo los siguientes criterios: i) la creación de empleo y la capacitación de la mano de obra; ii) la aportación tecnológica; iii) el respeto a las normas de protección ambiental, y iv) la contribución a la competitividad. Las actividades que requieren la aprobación previa de la CNIE para que la inversión extranjera participe con más de 49% son: transportación marítima, ciertos servicios portuarios para operaciones de navegación interior, administración de terminales aéreas, telefonía celular, construcción de productos para el transporte de petróleo y derivados, perforación de pozos de petróleo y gas, servicios legales, educación privada, sociedades de información crediticia, instituciones de calificación de valores financieros y agentes de seguros. También se requiere aprobación de la CNIE cuando los inversionistas extranjeros pretendan tener una participación mayoritaria en el capital social de compañías cuyos activos sean superiores a un monto predeterminado anualmente por la CNIE (25 millones de dólares en 1994).

En cuanto a las actividades sujetas a limitaciones, las nuevas disposiciones establecen tres categorías: las reservadas al Estado, las restringidas a mexicanos y las que están sujetas a un límite máximo de participación (véase cuadro 3).

Entre los ámbitos que la nueva Ley abrió a la inversión extranjera están las sociedades de producción cooperativa, televisión por cable, provisión de servicios marítimos y transportación terrestre de pasajeros y de carga por autobuses y camiones. Se elimi-

CUADRO 3. *Actividades sujetas a limitaciones*

<i>Sectores reservados al Estado</i>	<i>Sectores restringidos a mexicanos</i>	<i>Sectores con topes máximos</i>
Petróleo y petroquímica básica	Transporte terrestre de pasajeros, turismo y carga ^a (excluye la mensajería)	Sociedades cooperativas (10 por ciento)
Minerales radiactivos		Transporte aéreo nacional (25 por ciento)
Electricidad y energía nuclear	Distribución de gasolina y gas licuado	Sociedades controladoras de agrupaciones financieras (30 por ciento)
Telégrafos y correos	Radio y televisión, excepto televisión por cable	Instituciones financieras (49 por ciento)
Comunicación vía satélite		Pesca y puertos (49 por ciento)
Emisión de billetes	Uniones de crédito y banca de desarrollo	Explosivos y armas de fuego (49 por ciento)
Acuñación de moneda	Prestación de servicios profesionales y técnicos	Impresión y periódicos (49 por ciento)
Supervisión y vigilancia de puertos y aeropuertos		
Ferrocarriles		

^a Se prevé que esta restricción se elimine gradualmente.

naron las restricciones a la participación extranjera mayoritaria en la petroquímica secundaria, la industria de autopartes y la construcción de autobuses y camiones. La proporción de actividades abiertas a participación extranjera mayoritaria se elevó a 91%, y el sector manufacturero quedó totalmente abierto al capital extranjero, con excepción de la petroquímica básica y la producción de armamentos y explosivos.

La nueva Ley de Inversión Extranjera contribuyó a que, a raíz de la entrada en vigor del TLC, las corrientes de inversión extranjera directa se incrementaran de manera considerable: entre 1994 y 1997 éstas fueron de 10 mil millones de dólares anuales (véase apéndice 1, cuadro A19).

b) *La apertura de los mercados financieros a la inversión de cartera.* La apertura a la inversión extranjera de cartera se inició en 1989, cuando se emitió un decreto de liberación del régimen de inversión neutra, introducido en 1986, y se creó el régimen de inversión temporal, que estableció la posibilidad de que la inversión extranjera participara de manera indirecta, por medio de fideicomisos, en actividades anteriormente excluidas o sujetas a límites de participación. A fines de 1990 se eliminaron las restricciones a la compra de valores de renta fija, en la práctica sobre todo valores gubernamentales.

Estas reformas, aunadas a otros factores positivos de orden interno, como la firma del acuerdo de reestructuración y alivio de la deuda externa (Plan Brady de febrero de 1990), y de orden externo, como la disminución de las tasas de interés internacionales y las modificaciones al marco regulatorio de la inversión de cartera en los Estados Unidos,¹⁸ contribuyeron a que México se convirtiera en un receptor privilegiado de inversiones de cartera. En efecto, éstas pasaron de 3.4 mil millones de dólares en 1989 a 28.9 mil millones en 1993 (véase apéndice 1, cuadro A19). Sin embargo, a diferencia de la inversión extranjera directa, que presentó variaciones moderadas antes y después de la crisis de 1994, la inversión de cartera manifestó gran volatilidad: se redujo a cerca de 8.2 millones de dólares en 1994; en 1995 presentó una corriente negativa cercana a 10 mil millones de dólares y en 1996 volvió a ser de 13.6 mil millones, para bajar de nuevo en 1997 a 4.9 mil millones de dólares (véase apéndice 1, cuadro A19).

¹⁸ La reglamentación "S" y la regla "144A" alentaron la inversión de cartera a los países emergentes por medio de los ADRS en la Bolsa de Nueva York y de los fondos en los mercados bursátiles de los Estados Unidos.

4. Privatizaciones

Hacia fines de los años ochenta la situación de las finanzas públicas no sólo requirió la racionalización del número de empresas públicas; además, su privatización podía generar recursos para el Estado, y el sector público debía incrementar su participación en los procesos de asignación y explotación de recursos, iniciándose un programa de desincorporación de entidades públicas que ocupó un lugar preponderante en el proceso de ajuste y cambio estructural de la economía mexicana.

En 1983 el Estado administraba 1 155 empresas que participaban en 63 de las 73 ramas en que se clasificaba la actividad económica en México, y contribuía con cerca de 18.5% del PIB nacional y 10% del empleo total.¹⁹ Esta intervención pública se observaba en ámbitos como la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero, ingenios azucareros, partes para automóviles, motores, camiones, textiles, producción de agua mineral, fábricas de bicicletas, cines, cabarets y hasta un equipo de fútbol. La cantidad y diversidad de empresas públicas reflejaban el papel preponderante que el sector público mantenía en la actividad económica durante ese periodo.

a) *Objetivos y modalidades del programa de desincorporación.* Entre los objetivos planteados al inicio del programa de desincorporación de entidades paraestatales destacan: fortalecer las finanzas públicas; mejorar la eficiencia del sector público disminuyendo su gasto estructural y eliminando gastos y subsidios no justificables; promover la productividad de la economía, y combatir la ineficiencia y el rezago al interior de las empresas públicas.

Dado que el Estado participaba en diversos ámbitos de actividad económica, y que los objetivos de las múltiples entidades no podían ser catalogados dentro de un grupo único, se establecieron distintas opciones de desincorporación: liquidación, fusión, transferencia y venta. Esta última constituyó una parte fundamental del programa de desincorporación de paraestatales, y se aplicó cuando se trataba de una entidad no estratégica ni prioritaria pero con viabilidad económica, susceptible de ser adquirida por los sectores social o privado.

b) *Privatización de empresas públicas.* La reestructuración del papel del Estado mexicano en la economía comenzó a partir de

¹⁹ Aspe (1993). Incluye el efecto de la nacionalización de la banca realizada en septiembre de 1982.

1982, aunque lo más importante se realizó entre 1989 y 1993, cuando se concretaron poco más de mil desincorporaciones, de las cuales una tercera parte se realizó mediante ventas al sector privado o social. En ese periodo se realizó la mayoría de las operaciones de desincorporación en general²⁰ y de privatización en particular, tanto en términos de volumen como de valor.

Con las acciones realizadas en esos años, el número de paraestatales pasó de 1 155 al inicio de 1983, a poco más de 200 en 1993-1994, y desde entonces se ha mantenido prácticamente invariable (véase gráfica 4). De las empresas desincorporadas en el periodo referido, cerca de 50% corresponde a las que fueron liquidadas o extinguidas, mientras que una tercera parte fue privatizada. Así, se redujo de manera importante la intervención del Estado en el ámbito económico. El proceso de privatización de empresas paraestatales puede dividirse en cuatro etapas.

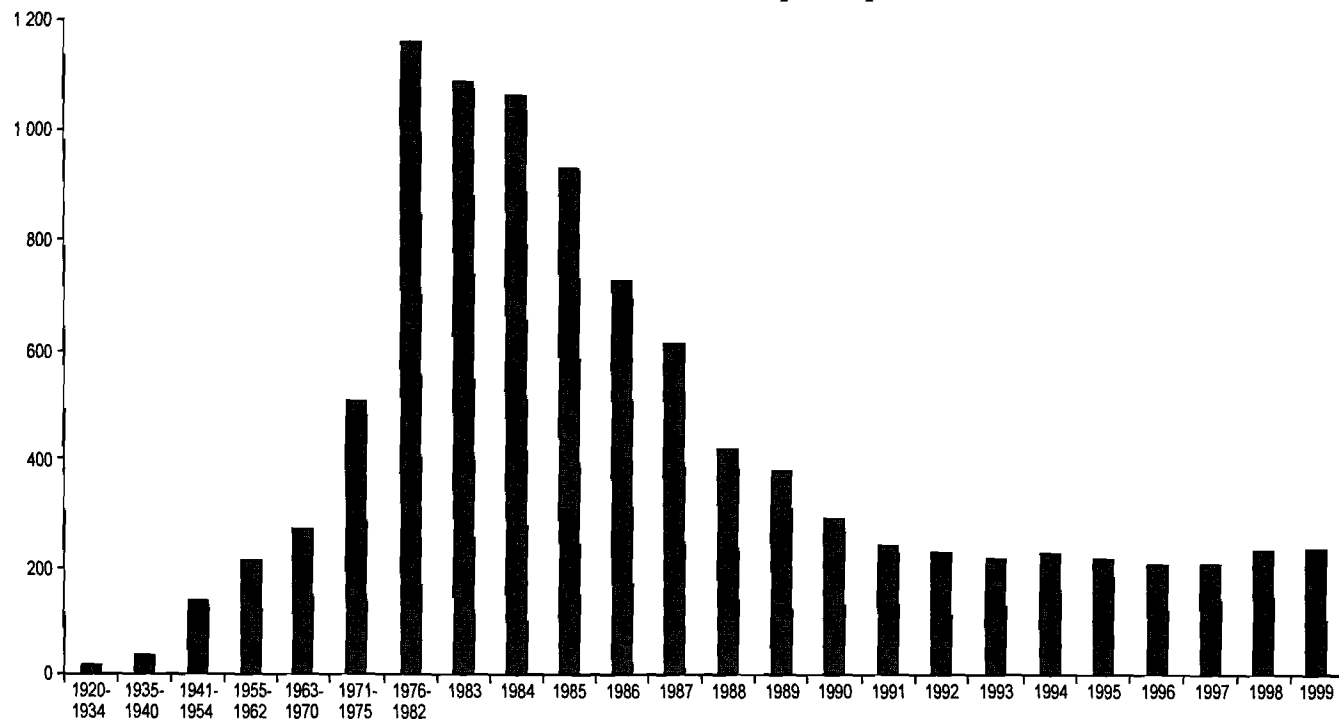
Primera etapa: 1983-1984. Al inicio del programa de desincorporación, el Estado mexicano participaba en 63 ramas de actividad con 1 155 empresas paraestatales, el mayor número de empresas que el sector público llegó a administrar en los decenios recientes. La mayor parte de las empresas en manos del gobierno enfrentaba graves problemas financieros, operativos y de control, baja productividad y un fuerte rezago tecnológico, por lo que el arranque del programa no encontró resistencias fundamentales, con excepción de algunos grupos laborales y sindicales.

Durante ese periodo se observó la venta ocasional de pequeñas empresas no estratégicas y con escasa rentabilidad. Este proceso se acompañó de la liquidación de paraestatales que sólo existían en papel, no eran útiles para los nuevos objetivos del Estado o duplicaban funciones. El número de operaciones realizadas fue escaso y al final del periodo aún existían 1 049 entidades paraestatales, por lo que la intervención del Estado en la economía continuó siendo importante. Para ese momento, el proceso de desincorporación apenas iniciaba, los objetivos del programa no estaban claramente definidos y el alcance de esta medida de política se encontraba lejos de su cabal dimensión.

Segunda etapa: 1985-1988. En ese periodo se planteó la privatización de empresas como un instrumento de política económica que incrementara la productividad y competitividad de la indus-

²⁰ Entre el 1º de diciembre de 1982 y el 17 de noviembre de 1994 se decidió la desincorporación de 1 049 paraestatales, de las cuales 1 011 habían sido desincorporadas al final de dicho periodo y sólo 38 se encontraban en proceso.

GRÁFICA 4. Evolución del número de empresas paraestatales^a



FUENTE: Elaborado con información de la SEMIP, UDES, *Diario Oficial e Informes de Gobierno*.

^a Fin del periodo, excepto 1999 (julio). No incluye entidades en proceso de desincorporación.

tria mexicana ante la creciente globalización y mayor competencia. En este contexto se intensificaron las operaciones de desincorporación del sector paraestatal, en particular de las empresas de participación mayoritaria, que pasaron de 703 a principios de 1985, a 252 al cierre de 1988. Una gran proporción de las empresas desincorporadas en esta etapa se orientó a la liquidación (en su mayoría empresas inoperantes), lo que contribuyó a reducir aceleradamente el número de paraestatales. Así, a fines de 1988 el Estado administraba 412 empresas, esto es, menos de la mitad que en el inicio del periodo.

La mayoría de las empresas privatizadas en esos años representaba poco o nulo poder de mercado, como algunas pequeñas fábricas y centros de esparcimiento, y el monto de las operaciones fue relativamente pequeño.²¹ Sin embargo, el importante número de desincorporaciones permitió que el Estado se retirara de la mayoría de las ramas de actividad agrupadas dentro de la manufactura, aunque conservó su participación en actividades de gran importancia, como metálicas básicas y petroquímica.

Tercera etapa: 1989-1993. En ese periodo se intensificó el programa de privatizaciones, que incluyó a empresas con gran poder de mercado (incluso monopolios y oligopolios) y gran viabilidad económica. Los objetivos del programa de desincorporación rebasaron la mera eficiencia y se buscó además maximizar los ingresos por la venta de empresas y minimizar la intervención del Estado en la economía (en 1989 el PIB del sector público representaba 16% del producto nacional, mientras que en 1983 esta cifra fue de 25%).²² Con esta finalidad, se fusionaron algunas empresas para incrementar su potencial y hacerlas atractivas para los inversionistas privados que pagarían por ellas un mayor precio. Asimismo, se liberaron sectores estratégicos y de gran efecto en el manejo de la política económica, como la telefonía y las instituciones financieras.

Durante esta etapa, la de mayor importancia para la enajenación de paraestatales por los recursos generados, se privatizaron importantes empresas: Aeroméxico y Mexicana de Aviación, Grupo Dina, compañías mineras como Cananea, Telmex, siderúrgicas y complejos industriales, 18 bancos y diversas instituciones financieras (arrendadoras, aseguradoras, etc). Con estas opera-

²¹ Entre 1982 y 1988 el número de empresas privatizadas ascendió a 204, generando recursos por cerca de 500 millones de dólares.

²² Aspe (1993).

ciones se redujo significativamente la participación del Estado en la generación del producto y el empleo nacionales. La venta de empresas generó recursos por cerca de 29 mil millones de dólares. Al final del periodo existían sólo 210 empresas paraestatales.

Cuarta etapa: a partir de 1994. Al término de la activa etapa de privatizaciones de 1989-1993, las principales tareas del programa de privatizaciones se habían realizado. El número de empresas administradas por el Estado era ya muy reducido y los sectores en los que aún participaba eran pocos, aunque importantes.

En este contexto, a partir de 1994 se observó una limitada venta de empresas, y los esfuerzos por implicar al sector privado en los campos antes ocupados por el Estado se concentraron principalmente en la concesión para la administración de activos públicos. En ese periodo se concesionó la prestación de algunos servicios de transporte y carga como los ferrocarriles (proceso ya concluido en tres rutas), administraciones portuarias y carreteras, la operación de canales de transmisión de ondas de radio vía satélite y el complejo aeroportuario del Sureste. Almacenes Nacionales (ANSA), en su primera etapa, se privatizó en 1998, y pocos meses más tarde el gobierno volvió a adquirirlo. Asimismo, se ha avanzado de manera importante en materia de conducción de electricidad y en su generación en ciertas condiciones (recientemente se presentó una iniciativa para abrir este sector a la inversión privada, pero el proceso está en su etapa inicial y en debate en el Congreso desde abril de 1999). En 1999 se avanzó en la privatización de aeropuertos y hasta el momento se ha licitado uno de los grupos (los aeropuertos susceptibles de privatización se agruparon en tres lotes, cada uno encabezado por aeropuertos importantes). El efecto potencial de estas acciones en la economía es importante debido a las ganancias de eficiencia sectorial y los efectos inducidos en otras actividades.

Sin embargo, aún se enfrentan problemas para iniciar los procesos de apertura correspondientes a los sectores de mayor interés. Este es el caso de la petroquímica secundaria y del sector eléctrico, cuyo proyecto de desincorporación se encuentra totalmente paralizado tras el surgimiento de importantes resistencias a su apertura, propuesta por las autoridades en 1996. Los ingresos obtenidos por concepto de enajenaciones en esta etapa son pocos en relación con los del periodo anterior. En el cuadro 4 se presenta una cronología de las operaciones de desincorporación efectuadas a lo largo del proceso.

CUADRO 4. *Desincorporación y creación de entidades paraestatales, 1983-1997*

Año	Entidades al inicio del periodo	Desincorporaciones concluidas		Desincorporaciones en proceso	Creación de entidades	Entidades al final del periodo
		Total	Venta			
1983	1 155	75	n.d.	32	10	1 090
1984	1 090	64	n.d.	7	18	1 044
1985	1 044	96	n.d.	23	7	955
1986	955	155	n.d.	75	7	807
1987	807	161	n.d.	49	15	661
1988	661	45	204 ^a	204	2	618
1989	618	76	29	170	7	549
1990	549	139	61	138	8	418
1991	418	95	42	87	5	328
1992	328	66	23	53	8	270
1993	270	24	5	48	12	258
1994	258	21	1	37	15	252
1995	252	16	1	35	3	239
1996	239	21	1	44	11	229
1997	229	9	2	42	11	231
1998	231	3	2	39	5	233

FUENTE: *Informes de Gobierno*, 1993 y 1999.^a Número de empresas privatizadas entre 1982 y 1988.

c) *Situación actual del programa de privatizaciones.* En los pasados 15 años México ha logrado un significativo avance en el programa de privatizaciones. En la actualidad la intervención del sector público se ha reducido a cerca de 30 ramas, habiéndose retirado por completo de la minería y la manufactura; además, en la mayoría de las actividades en las que aún tiene presencia, su poder de mercado es muy limitado. Entre las actividades industriales de las cuales se ha retirado destacan la extracción y beneficio de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento, y automóviles, carrocerías, motores, partes y accesorios para automóviles. Por su parte, en el sector de servicios resalta la venta de la banca comercial entre junio de 1991 y julio de 1992, por los ingresos generados²³ y el efecto para el sistema económico. También se encuentran operaciones como la de Teléfonos de México (monopolio transferido al

²³ Dieciocho contratos de compra-venta que generaron ingresos por 37 856 millones de pesos, más de 50% de los recursos obtenidos por privatizaciones entre 1989 y 1994.

**CUADRO 5. Avance del proceso de privatización
de empresas paraestatales**

Clasificación	Periodo	Estado actual del proceso			Calificación de la profundidad, CEPAL (promedio)
		Totalmente adoptada	En proceso de adopción	Dificultades de adopción	
1ª etapa	1983-1984	X		no	
2ª etapa	1985-1988	X		sí	0.85 ^a
3ª etapa	1989-1993	X		no	0.92
4ª etapa	1994-1999		X	sí	0.93 ^b

^a Se refiere al periodo 1986-1988.

^b Se refiere al periodo 1994-1996.

sector privado); aseguradoras y arrendadoras; líneas aéreas; restaurantes y hoteles (véase cuadro 5).

En cuanto a las tareas que restan por concretarse, destacan sin duda las referentes al sector energético. Además de los ya mencionados avances en generación de energía eléctrica y la complejidad en materia de hidrocarburos, en el campo de gas natural habrá de profundizarse el proceso sin que se prevean mayores problemas. En materia de transporte, está pendiente la posible reapertura del sector carretero al capital privado tras los severos problemas financieros que ha enfrentado la primera generación de carreteras operadas por este sector. Asimismo, la mayoría de los aeropuertos aún no ha sido privatizada (destaca el de la ciudad de México); al inicio de 2000 faltaba vender el 5% de Ferrocarriles Nacionales (rutas cortas), algunas Administraciones Portuarias (Guaymas y Topolobampo en Sinaloa) y la terminal de contenedores del puerto Lázaro Cárdenas.

5. Reforma tributaria

El abandono del modelo de sustitución de importaciones y la adopción de un modelo de desarrollo orientado al mercado se hizo explícito en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Esto implicó la redefinición del papel del Estado y la introducción de una reforma fiscal basada en la reducción de las tasas impositivas, la eliminación de diversos gravámenes, la ampliación de la base tributaria y la simplificación y modernización administrativa. El sistema fiscal mexicano había descansado en un reducido número de contribuyentes, altas tasas impositivas, así como en un elevado número de impuestos; prevalecían los subsidios gubernamentales,

decretos promocionales y tratamientos preferenciales, y se aplicaba una elevada retención sobre las transferencias de intereses y regalías del exterior. Sólo con la reforma de 1989²⁴ se introdujo una serie de medidas orientadas a adaptar el sistema fiscal existente a los lineamientos del modelo de mercado, a saber:

i) Buscar la neutralidad impositiva y la equidad horizontal;²⁵ armonizar el sistema fiscal con el de los principales socios comerciales y reducir las distorsiones generadas por el sistema tributario por medio de la simplificación y racionalización del número, la estructura de los impuestos, la reducción en las tasas impositivas marginales y la eliminación del trato preferencial otorgado a algunos sectores y de gravámenes especiales. En conformidad con este objetivo en 1989 se procedió a disminuir la tasa del ISR empresarial de 42 a 35%, y en 1993, a 34%, es decir por debajo de la tasa marginal más elevada de los Estados Unidos, que es de 39.6%. En cuanto al ISR de las personas físicas, la tasa máxima se redujo de 50 a 35% en 1989 y finalmente a 34% en 1993. Así, se igualaron las tasas marginales del impuesto sobre la renta de empresas (ISRE) y del impuesto sobre la renta de personas (ISRP), y se redujo el incentivo al arbitraje impositivo. También disminuyó de 12 a 8 el número de tramos impositivos del ISRP y éstos se indizaron a la inflación. En cuanto al IVA, las reformas no siempre se han conformado con los principios de neutralidad y tratamiento no preferencial; así, por ejemplo, si bien en 1991 la tasa general del IVA se unificó y bajó de 20 y 15 a 10%, también se introdujo la tasa cero

²⁴ Las reformas implantadas entre 1978 y 1981 estuvieron orientadas a corregir los efectos negativos de la inflación en los contribuyentes y a hacer más progresivo el impuesto personal sobre la renta (búsqueda de la equidad vertical), así como a modernizar el sistema de impuestos indirectos: introducción del IVA (1980) y transformación de los impuestos específicos al consumo en impuestos *ad valorem*. Entre 1983 y 1986 la preocupación central de las reformas fue detener el deterioro del déficit fiscal mediante incrementos en algunas tasas impositivas: la tasa general del IVA se incrementó de 10 a 15% y la de los bienes suntuarios subió a 20%; se restringió la tasa cero a los alimentos no procesados y los procesados fueron gravados 6%; se introdujo un derecho de 26.8% al petróleo crudo, y en materia de impuestos directos se introdujo una tasa adicional de 10% respecto a las tasas marginales de los contribuyentes con ingresos mayores a cinco salarios mínimos. La reforma de 1987 estuvo orientada a fortalecer la recaudación con la corrección de la erosión inflacionaria, el aumento de la equidad y la eficiencia de la recaudación y la modernización administrativa (simplificación y descentralización).

²⁵ En contraposición al principio de redistribución del ingreso mediante la progresividad que caracterizó en el pasado a la política tributaria, la idea de la dimensión horizontal de la equidad es que grupos de capacidades contributivas similares deben pagar impuestos similares.

para los alimentos procesados²⁶ y la de las medicinas se redujo a 6%. En 1995 predominó el objetivo recaudatorio; se incrementó la tasa general a 15% y se gravaron los intereses reales por créditos al consumo, aunque se acordaron exenciones adicionales a los automóviles nuevos y a la importación de vehículos. En cuanto a los impuestos especiales a la producción y al consumo (IEPS), se derogó una serie de gravámenes (aguas envasadas, refrescos y concentrados, servicios telefónicos y seguros individuales) y se redujeron otros (vinos, bebidas alcohólicas y cerveza).²⁷

ii) Fortalecer los ingresos fiscales mediante la ampliación de la base gravable, y el control de la evasión y elusión. Para evitar que la reducción de las tasas impositivas afectara la recaudación, en 1989 se introdujo el impuesto al activo (IA), pago de un impuesto mínimo para los contribuyentes que, por medio del uso de precios de transferencia o de la manipulación contable de la base gravable, presentaban utilidades nulas o incluso pérdidas recurrentes en sus empresas. La base de este impuesto se conformaba con los activos de las empresas y los de cualquier individuo, nacional o extranjero. Inicialmente se cobró una tasa de 2%, que correspondía al impuesto que pagaría una empresa con un rendimiento real anual de 5.7% sobre sus activos totales. Este impuesto incrementó la recaudación del ISR en cerca de 13% en un solo año; a partir de 1995 se redujo la tasa a 1.8%, equivalente a aplicar la tasa de 34% del ISR a un rendimiento real de 5.3% sobre el total de los activos. Otras medidas orientadas a incrementar la recaudación, pero con efectos en la equidad horizontal del sistema tributario, fueron las reformas a los regímenes especiales de tributación. Hasta 1989 el ISRE otorgaba tratamientos preferenciales a ciertas actividades económicas (agricultura, ganadería y pesca, transporte de carga y pasajeros e industria editorial), así como tratamientos especiales a contribuyentes medianos y pequeños sujetos al régimen de bases especiales de tributación (RBET) y al régimen de contribuyentes menores (RCM). Estos regímenes especiales ocasionaban la ruptura de la cadena de comprobación fiscal, favoreciendo el incumplimiento por parte de otros contribuyentes, así que en 1990 se eliminó el RBET y se limitó significativamente la aplicación del RCM. Como contrapartida, se introdujo el régimen simplificado, aplicable a los contribuyentes con capacidad administrativa limi-

²⁶ Los alimentos no procesados estaban exentos del IVA desde 1983, en tanto que los alimentos procesados pagaban 6 por ciento.

²⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Informe de ejecución 1994.

tada. Por último, para reducir el incumplimiento de las obligaciones fiscales por los contribuyentes, se reforzaron las medidas de control; se limitaron las deducciones empresariales que se prestaban a abusos, como los automóviles y los gastos de viaje; se elevaron las penas por delitos fiscales.²⁸ Además se eliminaron los Ceprofis,²⁹ con excepción de los otorgados a la mediana y pequeña empresa, pero se mantuvo la reducción, devolución o franquicia de los impuestos a la importación y se introdujo la depreciación inmediata (a valor presente). Por otro lado, se tomaron medidas orientadas a lograr la incorporación del sector informal al sistema tributario mediante un programa extenso de revisión de campo para los comercios y las empresas, y la obligación de expedir facturas que cumplieran con condiciones específicas e impresas en establecimientos autorizados por la Secretaría de Hacienda. Para evitar la elusión fiscal se exigió a las empresas la conformación de una cuenta de utilidad fiscal neta (CUFIN) formada por las utilidades después de impuestos. Los dividendos distribuidos fuera de ésta y las ganancias de capital no consideradas en ella debían ser gravadas 34 por ciento.

iii) La modernización y simplificación administrativa. En 1988 los contribuyentes debían realizar 19 trámites en las oficinas federales de Hacienda, en formularios diferentes y presentando cada uno por quintuplicado. En 1990 se eliminaron estas complicaciones con un formulario único y con un tiempo de respuesta en confirmación de sólo diez días. Otra medida de simplificación fue la apertura del buzón fiscal, que redujo la discrecionalidad del personal en las oficinas de la Secretaría de Hacienda y permitió reducir el número de trámites hasta en una tercera parte. En lo relativo a declaraciones, se estableció la posibilidad de que todos los contribuyentes efectuaran el pago de los impuestos adeudados hasta el ejercicio anterior en plazos máximos de 36 meses, con aplicación de intereses, pero no de multas. Se estableció una consulta en línea por computadora, para conocer de manera inmediata la situación de los trámites presentados. Se realizaron acuerdos con diferentes países para evitar la doble tributación internacional. La federación retomó la recaudación del IVA; para fortalecer el

²⁸ Entre 1929 y 1988 se procesaron únicamente dos casos por delitos fiscales, mientras que entre 1989 y 1992 se procesaron 380.

²⁹ Créditos fiscales creados en 1979 y que hacían constar el derecho del titular para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo. Se otorgaban con base en diversos criterios: inversión en activos físicos, empleo generado, tamaño de empresa, sector, ubicación regional, etcétera.

federalismo fiscal y fomentar el desarrollo regional equilibrado se reformó la Ley de Coordinación Fiscal, y en 1991 se integraron el Fondo General de Participaciones, que determina la distribución de las participaciones a los estados y municipios en función de su grado de desarrollo y número de habitantes, y el Fondo de Fomento Municipal, que las determina en función del esfuerzo de recaudación de impuestos locales. En diciembre de 1995 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que entró en funciones en julio de 1997, creado para reemplazar a la Subsecretaría de Ingresos en las atribuciones de determinación y recaudación de impuestos. El SAT se desempeña como un organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda con autonomía administrativa y operativa, aunque en su organización seguirá dependiendo de la misma.

La introducción, a partir de 1989, de reformas tributarias orientadas a mejorar la neutralidad de los sistemas impositivos, simplificar y racionalizar el número y la estructura de los impuestos, destacar la dimensión horizontal de la equidad y fortalecer los ingresos por medio de la expansión de la base gravable y el control de la evasión ha tenido los siguientes resultados en el régimen tributario mexicano.

i) En los primeros años de la reforma (1989-1994) la carga tributaria se mantuvo estable en alrededor de 11% (véase apéndice 1, cuadro A10), es decir, por debajo del promedio regional de 14%; a raíz de la crisis de 1994-1995 se observó una tendencia a establecerse por debajo de 10 por ciento.

ii) La participación de los ingresos no petroleros en los ingresos presupuestarios del gobierno federal se redujo a partir de la introducción de las reformas (excepto en 1993-1994), lo que significa que las reformas no ayudaron a resolver el problema de la dependencia petrolera de los ingresos fiscales. La aportación de los ingresos petroleros en 1995-1997 fue, en promedio, similar al de 1980-1982 (véase apéndice 1, cuadro A11).

iii) La ampliación de la base gravable no fue suficiente para compensar la reducción de las tasas marginales del ISR; sobre todo a partir de 1995, los impuestos directos se redujeron en cerca de dos puntos porcentuales del PIB en relación con 1989-1990.

iv) La derogación y reducción de algunos de los impuestos al consumo provocaron una reducción de cerca de cinco puntos porcentuales en la participación de estos impuestos en los ingresos del gobierno federal (alrededor de 1% del PIB).

v) La recaudación por concepto del IVA en 1992-1997 ha sido inferior en promedio cerca de medio punto del PIB a la obtenida en 1983-1990.

Puede decirse, por tanto, que la prioridad acordada por las reformas emprendidas a partir de 1989 al logro de la neutralidad y la armonización del sistema tributario ha afectado de manera significativa la capacidad recaudatoria del gobierno federal y dificultado la solución del problema de la dependencia petrolera. Esto sin duda ha impedido que el Estado cumpla cabalmente con sus obligaciones en materia de gasto social, educación, infraestructura y medio ambiente, y ha provocado que la política fiscal tenga un comportamiento cíclico y no estabilizador ante los choques externos.

6. Desregulación

La menor participación del Estado mexicano en el ámbito económico durante los años de las reformas se acompañó de una importante transformación del marco regulatorio interno que permitiera mantener el papel del gobierno como supervisor de las relaciones entre los agentes económicos, a pesar de su retracción de las actividades productivas. Esta reforma no sólo se ha manifestado en la simplificación o eliminación de regulaciones económicas, sino que en algunos casos ha sido necesario fortalecer el marco reglamentario para canalizar la competencia, sobre todo en los sectores comprometidos en procesos de privatización, donde el Estado regulaba exclusivamente por medio de la propiedad en monopolio. De hecho, la mayoría de las privatizaciones se complementó con una adecuación de la reglamentación a las nuevas condiciones del mercado.

Aunque de difícil clasificación rigurosa, a continuación se presenta una agrupación de las principales reformas realizadas en los recientes años a las medidas regulatorias, según sector de actividad. Dicha agrupación se realiza sólo con fines de presentación, ya que en muchos casos existe una estrecha interdependencia y múltiples vertientes que confluyen en una misma reforma.

a) *Transporte, carga y pasaje.* i) *Autotransporte de carga.* En julio de 1989 se publicó el Reglamento del Autotransporte Federal de Carga, que restableció la libertad de tránsito por todas las carreteras federales del país y el derecho a cargar y transportar con libertad mercancía de todo tipo. La liberación del transporte

se identifica hoy como el primer gran paso en un amplio proceso de modificaciones al marco regulatorio que alcanzaría, pocos años más tarde, a sectores económicos de primera importancia.

Durante más de 50 años, el sistema de transporte carretero —principal medio de movilización de carga en México— estuvo controlado por un rígido reglamento que le otorgaba un tratamiento similar al de un monopolio natural, lo que desalentó la competitividad en el sector y generó fuertes incentivos para la prestación informal de este servicio. El nuevo reglamento liberó la expedición de permisos y concesiones; eliminó la *tarifa fija* oficial en favor de una *tarifa máxima* negociable; suprimió el uso obligatorio de las centrales de carga; flexibilizó las disposiciones respecto al tipo de carga que los permisionarios podrían transportar, y brindó la oportunidad a los autotransportistas informales de obtener el permiso correspondiente durante un periodo de regularización. Mediante estas modificaciones terminó la distinción entre transporte de carga regular y de carga especializada en casi todas las categorías, y desapareció la reglamentación del autotransporte por rutas y productos.

Asimismo, con la publicación de nuevo Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional, en julio de 1989, se eliminó la virtual exclusividad de una empresa para la prestación del servicio de transporte de carga por contenedores. Así, una misma empresa puede coordinar el transporte de contenedores de carga por diversos medios (camión, barco o ferrocarril), reduciendo costos de maniobra y de paralización de carga en los puntos de intercambio.

ii) *Puertos y ferrocarriles*. En junio de 1991 se publicó el Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales de los Puertos (RSMP), que estableció las condiciones para la obtención de permisos y la prestación de estos servicios. Un mes más tarde, se modificó la Ley de Navegación y Comercio Marítimo (LNCM) para autorizar la construcción y explotación de terminales de servicio público a particulares, lo que permitió que los servicios de atraque y las instalaciones complementarias fueran concesionados a particulares. Las reformas al RSMP y a la LNCM buscaron dotar a las instalaciones portuarias con mayor flexibilidad mercadotécnica y promover la inversión en ellas.³⁰ En cuanto a la administra-

³⁰ El proceso de reforma de las actividades marítimas y portuarias concluyó con la expedición de la nueva Ley de Navegación, que abrogó a la LNCM, en diciembre de 1993.

ción portuaria, en julio de 1993 se publicó la Ley Federal de Puertos, que estableció las bases para que la administración integral de un puerto se realice por sociedades mercantiles (API). Así, el gobierno federal sólo constituirá o administrará puertos en el caso de que los particulares o gobiernos estatales no estén interesados en hacerlo.

Como parte del programa de desregulación del transporte de carga, también se modificaron las tarifas del servicio ferroviario y se introdujeron esquemas para estimular la inversión en equipo e instalaciones, proceso que culminó con la concesión de las principales rutas al sector privado (resta por desincorporar las llamadas rutas cortas). Las reformas introdujeron nuevos mecanismos de negociación tarifaria, descuentos a usuarios que utilicen su propio equipo, posibilidades de coordinar operaciones con equipo extranjero y tarifas promocionales para aprovechar el equipo que regresa sin carga. Asimismo, se ha promovido el desarrollo de terminales privadas de enlace, apoyado la participación de agentes de carga y facultado la participación de particulares en el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura y equipo.

iii) *Zonas federales*. Hasta el decenio pasado, las maniobras de carga y descarga en zonas federales sólo podían ser realizadas por agentes con permisos exclusivos de servicio público. Estas maniobras de acarreo fueron desreguladas a principios de 1990, por medio del Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales Terrestres, que buscó dar transparencia al otorgamiento de permisos en esta materia. El objetivo fue agilizar la prestación de los servicios en las zonas fronterizas al incrementar la competencia, especificar con claridad los requisitos para la expedición de permisos y extender la desregulación del transporte federal de carga, que estaba limitado por la imposibilidad de que permisionarios y concesionarios realizaran maniobras en zonas federales.

El reglamento también estableció que los usuarios pueden elegir al prestador de servicios que deseen, y se abrió el otorgamiento de permisos a cualquier agente que cumpla con ciertos requisitos. Los nuevos permisos permiten efectuar todas las maniobras (carga, descarga, estiba, desestiba, alijo, acarreo y transbordo) y se aplican en toda la zona federal respectiva.³¹ Asimismo, el esquema de tarifas fijas fue sustituido por el de tarifas máximas, y se permitió que los usuarios que cuenten con instalaciones de uso

³¹ Estas operaciones están reguladas por el artículo 124 de la Ley General de Vías de Comunicación.

privado (como espuelas de ferrocarril) puedan efectuar manio-
bras sin previa autorización.

Más tarde, se desreguló el uso de la zona marítimo-terrestre (franja de 20 m de playa a lo largo de todo el litoral nacional). Por ley esta zona no puede ser propiedad privada, pero sí concesionarse a usuarios interesados, como hoteles, restaurantes y otros prestadores de servicios turísticos (como las marinas); industrias que requieren agua de mar (como acuicultores); industrias mineras (salineras o minas subacuáticas); o a particulares que viven muy cerca del mar. La carga regulatoria se redujo con las reformas al Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, efectuadas en agosto de 1991, y con las reformas a la Ley General de Bienes Nacionales, de enero de 1992. Con estas modificaciones se previó, entre otras, la posibilidad de ampliar hasta por 25 años las concesiones a quienes realicen inversiones considerables, y se brindó certidumbre a los inversionistas cuyos activos se encuentren cerca de esta zona.

iv) *Autotransporte federal de turismo y pasajeros*. La estructura monopólica de organización del autotransporte federal de turismo, que fomentó un servicio deficiente, inflexible y de baja calidad, se modificó en marzo de 1990 mediante la publicación del Reglamento para el Autotransporte Federal Exclusivo de Turismo (RAFET). Éste liberó el otorgamiento de permisos, flexibilizó el uso del equipo de transporte y autorizó a los prestadores del servicio a efectuar ascenso y descenso de turistas en puertos, aeropuertos, terminales de autobuses y ferrocarril, etc. Asimismo, estableció las condiciones para promover y comercializar los servicios de turismo. Estas medidas fueron complementadas posteriormente con la publicación de la nueva Ley Federal de Turismo, que eliminó los controles directos de la industria turística, sustituyéndolos por mecanismos de información, y suprimió los registros y controles de precios.

También a mediados de 1990 se expidió el nuevo Reglamento para el Autotransporte Federal de Pasajeros, el cual, además de liberar el otorgamiento de autorizaciones para la prestación del servicio, permitió que los proveedores elaboraran sus propias rutas de servicio. Lo anterior contribuyó a desconcentrar el mercado y facilitó que la gran demanda insatisfecha fuera gradualmente atendida, con mayores opciones y mejor calidad del servicio en casi todas las rutas.

v) *Líneas aéreas*. En julio de 1991 se eliminaron los controles estatales impuestos a las rutas y tarifas de los vuelos nacionales. Con estas modificaciones se suprimió la exclusividad de rutas y se simplificaron los trámites para su otorgamiento, tanto a las empresas existentes como a las nuevas que ingresaran al mercado. En cuanto a las tarifas, las empresas determinarán el precio de los servicios en las rutas nacionales competidas, y sólo en el caso de las rutas explotadas por una sola empresa la tarifa se fijará con criterios de la empresa y autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. El objetivo de las modificaciones fue acabar con el esquema de rutas fijas para que las empresas lo sustituyeran con un sistema radial que atendiera a más destinos, con mayor frecuencia y a menor costo. La liberación de los aeropuertos constituye una parte fundamental de la desregulación del mercado aéreo.

b) *Telecomunicaciones*. La desregulación de las telecomunicaciones comenzó con las modificaciones al Título de Concesión de Teléfonos de México (TCT) en agosto de 1990. Dos meses después se publicó el primer reglamento de telecomunicaciones en la historia del país, con la finalidad de detallar el marco regulatorio y estimular la competencia. Como parte de estas reformas, se adoptó una política más liberal en el ámbito de radiocomunicación, autorizándose en un principio la operación de dos empresas de telefonía celular. El crecimiento de esta actividad ha sido significativo en los años recientes.

Asimismo, el TCT amplió los límites de las concesiones para permitir la transmisión de cualquier tipo de señal por cualquier medio (anteriormente sólo se podían transmitir señales de "voz"). Esto ha derivado en la liberación de los sistemas satelitales, cuya operación ha sido recién concesionada a empresas privadas. La privatización de Teléfonos de México incrementó de manera notoria la oferta de líneas y, en especial, la calidad del servicio, que durante el decenio de los ochenta dejaba mucho que desear. El efecto de la liberación en términos de precio ha sido mucho menos destacado, y por ahora la competencia únicamente se ha permitido en el servicio de larga distancia.

c) *Gas, petróleo y petroquímica*. En agosto de 1989 se publicó una resolución que clasificó los productos de la petroquímica básica y secundaria, lo que permitió la inversión privada relacionada con 14 productos anteriormente considerados básicos, y suprimió el requisito de permiso para la producción de 734 productos se-

cundarios (de un total de 800). En enero de 1990 se publicó el decreto que reformó el artículo 11 de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petroquímica, para eliminar el permiso previo para elaboración de derivados básicos de la refinación. Con estas acciones, la proporción de capital privado que interviene en las actividades secundarias se ha incrementado hasta alcanzar más de 75% de la inversión total en petroquímicos.³² En 1995 se reformó el artículo 27 constitucional para permitir la participación del sector privado en transporte, almacenamiento y distribución de gas natural; sin embargo, las autoridades han reiterado que la extracción de petróleo permanecerá exclusivamente en manos del Estado.

d) *Industria manufacturera*. Un gran número de las operaciones de privatización de paraestatales comprendió a empresas cuya actividad correspondía a la industria manufacturera. Entre las actividades más importantes destacan productos químicos, maquinaria y equipo, metálica básica, textiles y algunos alimentos; no obstante, no en todos los casos debió modificarse el marco regulatorio, o las modificaciones efectuadas han sido graduales y se han realizado sobre la marcha, por lo que no es posible señalar una fecha definitiva del cambio de reglamentación. Entre las adecuaciones reglamentarias realizadas en la manufactura destacan:

i) En enero de 1990 se publicó el nuevo reglamento de la Ley sobre el Registro y Control de la Transferencia de Tecnología y el Uso de Patentes y Marcas (LTT), con lo que se eliminó la política de control de los esquemas de licenciamiento de patentes, marcas y secretos industriales. La propia Ley fue abrogada por decreto del Congreso en junio de 1991.

ii) En marzo de 1990 se publicó el decreto que eliminó el esquema de regulación que impedía la participación de nuevas empresas salineras en el mercado. Con la regulación anterior la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fijaba y asignaba cuotas de producción de sal comestible e industrial.

iii) En marzo de 1990 se abrogó la Ley sobre el Cultivo, Explotación e Industrialización del Henequén, que establecía controles estatales directos de las actividades relacionadas con dicha fibra.

iv) En julio de 1990 se publicó el decreto que abrogó el reglamento de cerillos y fósforos, para permitir la inversión en la industria sin el requisito de aprobación de diversas secretarías de Estado y de la cámara industrial del ramo.

³² OCDE (1995).

v) En enero de 1991 el Congreso abrogó los tres decretos que establecían un control directo de la inversión en plantas textiles, maquinaria y equipo, y producción de este sector.

e) *Aduanas*. Durante 1989 y 1990 el Congreso de la Unión reformó la Ley Aduanera para liberar las tarifas, simplificar la expedición de nuevas patentes y facilitar la movilidad de agentes aduanales. De acuerdo con la legislación anterior, el agente aduanal únicamente podía operar en una sola aduana lo que, aunado al limitado número de agentes en funciones, imponía rigideces y generaba incentivos para una organización del mercado tipo cártel.

f) *Inversión extranjera* (véase la subsección 3.a., "Desregulación de la IED", página 32).

g) *Ley Federal de Competencia Económica*. El 24 de diciembre de 1992 se publicó la nueva Ley Federal de Competencia Económica, que probablemente constituye la medida regulatoria de mayor repercusión en el desarrollo de la economía en el largo plazo, pues representa un cambio radical en la postura del gobierno en materia de regulación económica. La nueva reglamentación sustituyó leyes elaboradas en la primera mitad del siglo, como la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios (1934) y la Ley de Industrias de Transformación (1914). La entidad encargada de aplicar la nueva Ley de Competencia es la Comisión Federal de Competencia (CFC),³³ que entró en vigor el 23 de junio de 1993, para supervisar a todos los agentes económicos, personas físicas o morales, salvo los monopolios propiedad del Estado. Entre las excepciones, señaladas en el artículo 28 de la Constitución, destacan: petróleo y petroquímica, electricidad y energía nuclear, correos, y emisión de billetes y monedas.

La Ley de Competencia tipifica las prácticas monopólicas; su evaluación y combate constituye la principal tarea de la CFC. La nueva política antimonopolios no es propiamente una regulación, puesto que no establece requisitos de autorización a las empresas para producir o distribuir sus productos. La autoridad sólo actuará cuando el comportamiento de las industrias y/o comercios se acerque al monopolio.

h) *Principales resultados de la reforma regulatoria en México*. La reforma regulatoria iniciada a fines del decenio pasado se caracterizó por cierta discrecionalidad en el fomento de la competitividad en algunas actividades. Así, en pocos años se liberaron

³³ Órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi).

sectores como el financiero o el de transporte, mientras que las telecomunicaciones y la petroquímica, por ejemplo, continuaron operando con un régimen monopólico. Esto, a pesar de que en algunos casos la propiedad había sido transferida al sector privado mediante privatizaciones (Telmex es un caso notorio).

A casi diez años de haberse intensificado el proceso de desregulación, los resultados observados apuntan en direcciones encontradas. En algunos casos, como el de las telecomunicaciones y puertos, los efectos positivos parecen superar a los negativos; las inversiones realizadas en infraestructura para modernizar estos sectores han sido cuantiosas, la reducción de costos y aumentos de eficiencia son relevantes, aunque las ganancias para el consumidor final no son del todo claras. En otros casos, como la desregulación financiera, los resultados son poco satisfactorios, al no haberse acompañado de una adecuada supervisión, lo que condujo a la crisis del sistema bancario de 1995.

Además de los efectos directos y específicos de la desregulación en los diversos sectores, importantes efectos inducidos fueron transmitidos al resto de la economía. El potencial productivo, sobre todo en los sectores de bienes y servicios no comerciables (transporte, agua, electricidad, etc.), se ha visto favorecido con una mayor libertad, lo que ha contribuido a amortiguar, al menos en parte, el gran efecto de la liberación comercial y la reforma estructural que ha experimentado la economía mexicana en los años recientes.

III. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

1. *Caracterización de la política macroeconómica en el periodo de estabilización, 1982-1991*³⁴

A diferencia del modelo de sustitución de importaciones preva-
leciente antes de 1982, la política macroeconómica a partir de la
crisis de la deuda se dirigió a la corrección de los principales de-
sequilibrios macroeconómicos y a la realineación de precios rela-
tivos para bajar la inflación o, lo que es lo mismo, a buscar ante
todo la estabilización. El crecimiento dejó de ser objetivo.

En los diez años necesarios para lograr cierta estabilidad ma-
croeconómica (1982-1991), hubo dos periodos con características

³⁴ Véase mayor detalle de los programas de estabilización en el apéndice 2, cua-
dro A34.

claramente diferenciables. En el primero, de 1982-1983 a 1987, se privilegiaron el saneamiento fiscal primario y la generación de un excedente comercial que permitiera servir la deuda externa pública y privada. Para ello se ajustaron drásticamente los precios y tarifas del sector público, se redujeron subsidios y otras partidas de egresos, como inversión pública y gasto social, y se persiguió un tipo de cambio real estable mediante devaluaciones nominales y una gran represión salarial. La contribución de la política monetaria a la reducción de la absorción interna fue igualmente importante, tanto por costos como por cantidades. En efecto, las tasas reales de interés fueron cada vez menos negativas y el desplazamiento (*crowding out*) se acentuó mucho entre 1982 y 1987. En el segundo periodo, de 1988 a 1991, se privilegió el combate a la inflación y se introdujeron las reformas estructurales mediante la concertación, el uso del ancla cambiaria y menores ajustes a los precios y tarifas, buscando reducir la varianza de precios relativos y minimizando los choques de oferta.

a) *Programa ortodoxo de estabilización, 1983-1987.* En el primer periodo de estabilización se logró el cumplimiento de dos de los objetivos intermedios, aunque con un costo mucho mayor en términos de empleo, crecimiento económico y salarios reales. En cuanto al objetivo final de bajar la inflación, no sólo no se avanzó, sino que ésta se aceleró considerablemente y para 1987 fue de 132%, contra 59% en 1982. La corrección del déficit primario del sector público fue enorme, ya que pasó de 8% del PIB a un superávit cercano a 4% en 1986-1987. Por lo que hace al superávit comercial, necesario para servir la deuda externa, éste fue del orden de 6% del PIB en promedio en el periodo 1983-1987 (véase apéndice 1, cuadros A3, A8 y A15).

i) *Política monetaria.* En el marco de los programas ortodoxos de estabilización, la política monetaria se reorientó a la disminución del déficit externo y al control de la inflación, mediante la contracción del crédito interno real del banco central. Sin embargo, la drástica reducción de las corrientes financieras externas acentuó la dependencia de la política monetaria en relación con el déficit fiscal, limitando los márgenes de maniobra de las autoridades monetarias. En efecto, entre 1983 y 1986 la restricción monetaria afectó principalmente a las fuentes internas de la base monetaria no gubernamentales, magnificando la restricción crediticia del sector privado. Todo esto, a pesar de la creación de nuevos instrumentos de deuda pública, como los Pagafes y Bon-

des, además de la liberación de las subastas de Cetes, cuyo rendimiento se convirtió en la tasa de interés de referencia. Las tasas reales de interés fueron *ex post* negativas, porque la inflación resultó constantemente superior a la prevista. Si bien *ex ante* las tasas de interés parecían positivas, la aceleración de la inflación acentuó la desintermediación bancaria, el desequilibrio financiero del sector público y la restricción crediticia al sector privado (véase apéndice 1, cuadros A4, A7 y A8).

En materia de reformas financieras (véase apéndice 2, cuadro A25) las principales medidas, a partir de la liberación de tasas y de la creación de nuevos instrumentos de deuda pública, se orientaron a la reestructuración de los bancos previamente nacionalizados y a la creación de las condiciones legales necesarias para su capitalización. Al final de este periodo (1987) la tasa marginal de reservas bancarias se redujo de 92 a 51%, dando inicio al desmantelamiento de la política de asignación directa del crédito.

ii) *Política fiscal*. La política fiscal, altamente restrictiva tanto del gasto como de los ingresos, logró generar un gran superávit primario hacia fines del periodo. Como de costumbre, el mayor ajuste se realizó en el gasto, en rubros tales como inversión y erogaciones sociales. Los egresos primarios del gobierno federal pasaron de 18.5% del PIB en 1982 a 13% en 1987, en buena medida por la disminución de las transferencias. El ajuste en el sector paraestatal fue aún mayor (véase apéndice 1, cuadro A11).

Con respecto a los ingresos, los esfuerzos se orientaron a una mayor extracción de la renta petrolera a favor del gobierno y a una serie de adecuaciones impositivas con el fin de contrarrestar los efectos inducidos por la contracción del producto. En el sector paraestatal, los aumentos en precios y tarifas *ex post* resultaron muy poco efectivos, ya que su contribución permaneció prácticamente constante como proporción del producto. En cuanto al gasto, hacia el final del periodo se logró establecer un sistema muy eficaz de control de egresos mediante techos presupuestarios sujetos a revisiones mensuales. Las sanciones para las instituciones o personas que no respetaran dichos techos eran muy estrictas (véase apéndice 2, cuadro A24).

Las privatizaciones llevadas a cabo durante ese periodo tuvieron un efecto muy marginal, tanto en la reducción del gasto como en la obtención de mayores ingresos. La mayor parte de la reducción de empresas paraestatales (elevada en su número) fue de carácter administrativo, con ningún efecto económico (véase apéndice

2, cuadro A27). Este gran esfuerzo en el nivel del equilibrio primario no se tradujo, sin embargo, en menores requerimientos financieros del sector público, debido a la elevada inflación presentada en el periodo y a su efecto en las tasas de interés. Así, el déficit financiero neto total del sector público pasó de 8.6% del PIB en 1983 a 16.4% en 1987.

iii) *Política de deuda pública.* La negativa de los acreedores extranjeros para otorgar préstamos adicionales desde principios de 1982, obligó a México a declarar, en agosto de ese año, la interrupción temporal del servicio de la deuda externa. En consecuencia, y frente a la decisión de no recurrir al repudio unilateral de la deuda, los esfuerzos se orientaron a obtener financiamiento de urgencia de acreedores extranjeros públicos y privados, con objeto de servir puntualmente la deuda que no fuera cubierta por el mayor ahorro interno generado como contrapartida del programa de ajuste. Además, a partir de 1983 el gobierno asumió gran parte del riesgo cambiario de la deuda externa privada, a cambio de una ampliación de los plazos por parte de los acreedores externos. Esta operación se hizo por medio del Ficorca, fideicomiso que aseguró el servicio de esa deuda al tipo de cambio controlado, que en promedio se mantuvo entre 10 y 25% por debajo del tipo de cambio libre.

La negativa por parte de la banca internacional y organismos multilaterales de asumir una porción de la pérdida proveniente de la crisis de la deuda se modificó gradualmente a partir de 1986, una vez que la banca estadounidense logró generar reservas y provisiones suficientes. Esto coincidió con una aceptación más amplia de la comunidad financiera internacional de que para servir la deuda era necesario que los países deudores volvieran a crecer. Así, el Plan Baker (1986) concedió crédito fresco por 12 mil millones de dólares, aunque las "quitas" o descuentos fueron poco significativos. Estos últimos tuvieron lugar en el marco del Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional, que permitió suscribir un acuerdo *swap* de deuda capital en el que fueron retirados 3 400 millones de deuda con un descuento promedio de 15 por ciento.

En resumen, aun cuando el crédito externo neto prácticamente no creció entre 1983 y 1986, la decisión de mantener el tipo de cambio real relativamente constante, la caída del producto y la asunción de pérdidas cambiarias del sector privado por parte del gobierno hicieron que la relación de la deuda externa pública con

el PIB pasara de 42% en 1983 a 58% en 1987. Por su parte, la deuda interna, que se había reducido al principio del programa de estabilización gracias a las tasas de interés reales negativas, aumentó mucho a partir de 1985 y alcanzó 27% del PIB en 1987, como resultado del mayor déficit financiero del sector público en esos años (véase apéndice 1, cuadro A14).

iv) *Política cambiaria*. A raíz de la crisis de la deuda, en agosto de 1982 se introdujo un sistema de tipo de cambio dual, y en septiembre se estableció el control de cambios integral junto con la nacionalización de la banca. En 1983 la nueva administración eliminó los controles, pero conservó el sistema dual de cambios. Entre 1983 y 1987 la política cambiaria tuvo como objetivo la defensa de un tipo de cambio real estable, mediante intervenciones del banco central (*crowling peg*). El diferencial entre tipo de cambio libre y controlado fue importante entre 1983 y 1985, gracias al excedente de divisas de que disponía el Estado. Esto significó un subsidio al sector privado en detrimento del equilibrio fiscal. La política se modificó en 1986, a raíz del segundo desplome de los precios del petróleo, ya que la brecha entre los dos mercados cambiarios se redujo considerablemente, amortiguando el efecto negativo de las reformas fiscales (véase apéndice 1, cuadro A23).

En el periodo de estabilización 1983-1987 el costo en crecimiento fue muy alto; el producto *per capita* cayó 2.3% anual promedio, contra tasas positivas de 4% en el decenio que precedió al programa. Este resultado se explica principalmente por la magnitud del ajuste fiscal y la caída del salario real necesarios para generar el excedente de recursos reales requerido para el servicio de la deuda externa total; pero la caída del empleo no fue tan acentuada, por la modalidad del ajuste. En una economía cerrada que venía creciendo de manera ininterrumpida por más de 20 años, las unidades de producción se ajustaron más en precios que en cantidades. Es probable que la legislación laboral haya contribuido a este resultado, así como la expectativa de una recesión menor por parte del sector privado, o de un diagnóstico equivocado por parte del sector público, dada la magnitud del ajuste necesario y los objetivos planteados. En consecuencia, no hubo crecimiento de la productividad total de los factores, aunque el costo laboral unitario decreció marcadamente.

El ajuste fiscal redujo mucho las transferencias al sector paraestatal, aunque sin afectar mayormente los subsidios al consumo final. De esta manera, los efectos en bienestar no fueron tan

acentuados como se puede inferir de los datos de la distribución del ingreso personal. Gran parte del ajuste recayó en la inversión pública, pero debido a la complementariedad existente con la inversión privada, ésta también cayó 1.2% real en promedio durante el periodo. No obstante, esto no afectó gravemente la capacidad productiva de la economía, debido a la sobreinversión de los años setenta como resultado del auge petrolero. La disciplina fiscal incidió de modo directo en la contracción de la inversión en los sectores de agua, carreteras, petróleo y energía eléctrica. Los menores multiplicadores resultantes afectaron el crecimiento; la inversión privada bruta, con excepción de los sectores de autopartes, automotriz, petroquímica, cerveza y algunos alimentos procesados, se redujo a precios constantes en ese periodo. Por su parte, los sectores más dependientes de la inversión pública, como petróleo y gas, energía eléctrica, carreteras y puertos y agua y saneamiento, mostraron rezagos muy marcados en la formación de capital.

En resumen, el logro del objetivo de estabilización se vio afectado por el choque petrolero de 1986, cuya magnitud fue cercana a 6% del producto. Para acomodar este choque se aceleró el deslizamiento cambiario, logrando una devaluación real del peso que afectó la inflación en 1987.

CUADRO 6. Indicadores macroeconómicos

(Promedios anuales)

	1982-1983	1986-1987
Crecimiento del PIB	-2.4	-1.0
Tasa de inflación	80.4	109.0
Tasa real de interés ^a	-14.8	-5.7
Balanza en cuenta corriente/PIB	0.0	1.0
Balanza fiscal/PIB	-12.6	-16.0
Deuda pública/PIB	73.2	106.1
M2/PIB	31.4	32.0
M1/PIB	9.2	7.5
Base monetaria/PIB	18.9	9.2

FUENTE: Banco de México, INEGI, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

^a Se refiere a Cetes a 911 días.

b) *Programa heterodoxo de estabilización, 1989-1991.* La incapacidad de los programas ortodoxos para lograr un control sostenible del proceso inflacionario y sus altos costos en materia de crecimiento y empleo llevaron al cuestionamiento de sus fundamentos teóricos y a una nueva interpretación de los procesos in-

flacionarios, la cual destacaba que la formación de precios no es únicamente resultado de las condiciones del mercado (exceso de demanda u oferta), sino que depende también de su estructura y de sus características institucionales. En el caso de los mercados imperfectos (oligopólicos), los productores tienen poder para fijar sus precios y lo hacen mediante la aplicación de un margen de ganancia (función de la elasticidad de la demanda) sobre sus costos marginales. El detonador del proceso inflacionario puede, por tanto, ser un choque de oferta en los costos de producción (incrementos en los salarios, en los precios de los insumos y en el costo del capital, devaluación). Los mecanismos de indización (aspectos institucionales de los mercados laborales, crediticios, etc.) y de formación de expectativas pueden contribuir a desatar un proceso inflacionario, aunque no exista una demanda global excedentaria, puesto que la inflexibilidad de los precios hace que la variable de ajuste sea el crecimiento real. En ese marco de análisis, los programas heterodoxos de estabilización pusieron en el centro de sus preocupaciones el abatimiento del componente inercial de la inflación mediante: i) el uso de un ancla (cambiaría o monetaria), ii) el control de precios considerados clave y iii) una política salarial basada en la inflación esperada.

Dentro de este marco general de los programas de estabilización heterodoxos (Brasil, 1985; Israel, 1985, y Argentina, 1986), el caso mexicano dio mayor acento a la concertación de los "pactos" e incorporó un elemento adicional para la disciplina en la formación de precios (reducción del *mark-up*) en mercados oligopólicos, por medio de una activa apertura comercial (véase subsección 1).

En congruencia con lo anterior, el objetivo central del programa heterodoxo de 1988-1991 fue reducir la inflación para finalmente lograr el saneamiento fiscal. Para fines de ese periodo (1991), se había logrado abatir gran parte de la inflación, aunque al costo de un creciente desequilibrio comercial. Como en el caso de otros programas de estabilización heterodoxa caracterizados por su rigidez, la caída del salario real y del empleo fue muy acentuada (esto es una gran diferencia con Israel), lo que potenció el costo social del ajuste, dados los recortes en transferencias y subsidios.

Entre las bondades del cambio estructural, una vez avanzado un programa de estabilización, está la incidencia que estas reformas tienen en las expectativas de los agentes económicos. Como en 1988-1989 la inflación en México tenía un fuerte componente inercial, la renegociación de la deuda en el marco del Plan Brady

actuó favorablemente sobre las expectativas y permitió que la estabilización tuviera un éxito mayor al esperado. Pero, como se verá en el siguiente capítulo, la afluencia de capitales generada por el anuncio de la privatización de la banca (1991-1992) y el inicio de las negociaciones del TLC complicaron el manejo macroeconómico.

i) *Política monetaria.* La pérdida de grados de libertad de la política monetaria al inicio del programa heterodoxo fue tal que urgían reformas para revertir la desintermediación y devolverle a la banca gran parte del mercado crediticio que se había transferido a las casas de bolsa. Para esto, en primer lugar se suprimieron las restricciones cuantitativas en la canalización del crédito, se liberaron las tasas de interés activas y pasivas y, un año después, se sustituyó el coeficiente de reserva obligatoria por un coeficiente de liquidez de 30% respecto a la captación en moneda nacional, que podía satisfacerse con tenencia de Cetes, Bondes y/o con depósitos de efectivo a la vista con intereses en el Banco de México. Esto implicó la total desaparición de los cajones selectivos de crédito y sentó las bases para las dificultades experimentadas más tarde en el control de la liquidez (véase apéndice 2, cuadro A25).

A fines de ese periodo (1991) se eliminó el coeficiente de liquidez obligatorio y se sustituyó por uno de reserva voluntaria. Esta medida fue justificada por las autoridades monetarias en términos de que el aumento de la captación bancaria generaba una demanda creciente de valores gubernamentales en circunstancias en las que la oferta de estos últimos se venía reduciendo a consecuencia del desendeudamiento del gobierno federal (producto del éxito inmediato de la privatización bancaria). Esto implicó que, a futuro, el control de la liquidez sólo se pudiera lograr con operaciones de mercado abierto, situación que, con la afluencia de capitales que se desencadenó con el éxito de las privatizaciones y las anticipaciones del TLC, dificultó al banco central el manejo de la liquidez. El desmantelamiento del sistema de encaje legal provocó por otro lado que, a partir de 1992, la creación monetaria fuera resultado fundamentalmente de la elevada expansión del multiplicador crediticio. Además, el saneamiento fiscal y los recursos obtenidos de las privatizaciones permitieron reducir de manera drástica la deuda del sector público con el banco central, lo que dio espacio para una expansión sin precedente del crédito interno al sector privado, la cual, en un marco de regulación prudencial embrionaria, de supervisión insuficiente y con un banco

central sin instrumentos, estaría en el origen de los problemas experimentados posteriormente por el sistema bancario mexicano.

ii) *Política fiscal*. Al igual que en el ámbito monetario y a diferencia del periodo de estabilización anterior, la política fiscal tuvo como ingrediente fundamental la realización de reformas conformes con el modelo de mercado: i) se buscó el aumento de los ingresos con la ampliación de la base gravable, a través de la corrección de la erosión inflacionaria y el control de la evasión y elusión fiscales; ii) se redujeron las tasas impositivas marginales y se eliminaron algunos gravámenes, en busca de una mayor neutralidad fiscal, y iii) se inició la armonización del sistema fiscal con el de los principales socios comerciales (véase apéndice 2, cuadro A25).

En este espíritu, las reformas se centraron en la modificación del impuesto a la renta de las empresas (ISRE). Se realizó una casi completa indización de la base gravable y se sustituyó el sistema de tasas múltiples que iban de 5 a 45% por una uniforme de 35%. Se corrigió, también, la distorsión contra el financiamiento accionario, pues se estableció que sólo la parte real de los pagos (percepciones) de intereses podía ser deducible (gravable) y que los dividendos debían ser gravados a la fuente y quedaban exentos del ISRP. Se simplificó y eliminó el ajuste inflacionario de la depreciación. Se eliminaron los Ceprofis, con excepción de los otorgados a la mediana y pequeña empresas, pero se mantuvo la reducción, devolución o franquicia de los impuestos a la importación y se introdujo la depreciación inmediata (a valor presente). Para evitar que la reducción de las tasas impositivas afectara la recaudación, se introdujo un impuesto de 2% al activo de las empresas. En 1990 se eliminó el régimen de bases especiales de tributación y se limitó el de causantes menores pero, en contrapartida, se estableció un régimen fiscal simplificado para los contribuyentes con capacidad administrativa limitada. Se mantuvieron ciertas exenciones a favor de los ejidos y agricultores individuales y pequeños comerciantes con ingresos menores a cuatro salarios mínimos.

En el ámbito del ISRP se redujo el número de tramos de 12 a 8 y se bajó la tasa máxima a 35%, así se igualaron las tasas marginales del ISRE y del ISRP y se redujo el incentivo al arbitraje impositivo. Los tramos impositivos fueron indizados a la inflación y la deducción de un salario mínimo para el cálculo de la base gravable fue sustituida por un crédito fiscal equivalente a 10% del salario mínimo. En cuanto a la modernización administrativa, se fortalecieron los procesos de auditoría y vigilancia fiscal y se perfeccionaron los me-

canismos de control. Se realizaron acuerdos con diferentes países para evitar la doble tributación internacional. La Federación retomó la recaudación del IVA y, para fortalecer el federalismo fiscal y fomentar el desarrollo regional equilibrado, se reformó la Ley de Coordinación Fiscal. Así, en 1991 se integró por una parte el Fondo General de Participaciones, que determinaba la distribución de éstas en función del grado de desarrollo y el número de habitantes, y por otra, el Fondo de Fomento Municipal, que las determinaba en función del esfuerzo de recaudación de los impuestos locales.

La política de gasto público se fijó como meta circunscribir el gasto a la disponibilidad de los ingresos permanentes; esto es, los recursos obtenidos de las privatizaciones se utilizaron para amortizar deuda y/o crear un fondo de contingencia.

Si se considera la magnitud de la corrección fiscal alcanzada entre 1983 y 1987, lo que se logró en el segundo periodo de estabilización fue muy poco si se ajusta por el ciclo económico. Tanto los gastos primarios como los ingresos totales se mantuvieron relativamente estables como proporción del producto (véase apéndice 1, cuadros A9, A10 y A11). Esto quiere decir que las adecuaciones tributarias orientadas a dar al sistema fiscal mexicano neutralidad y compatibilidad con los principales socios comerciales redujeron la carga fiscal, lo cual es importante no sólo porque en el periodo de estabilización anterior se había logrado aumentar la elasticidad tributaria por encima de la unidad, sino también para poder evaluar el papel de la política fiscal en los años posteriores a 1991.

iii) *Política de deuda pública.* En 1988 se concluyó un plan de cambio de la deuda pendiente de pago por bonos mexicanos a 20 años garantizados por el Tesoro estadounidense. Esta operación marcó el comienzo del proceso de reducción voluntaria de la deuda.

Posteriormente, como se ha dicho, en 1989 el Plan Brady dio origen a un paquete global de reducción de deuda y su servicio sobre 47.8% de la deuda externa total (48 mil millones de dólares). Los acreedores escogieron una de las tres opciones siguientes: i) cambio de la deuda existente con un descuento de 35% por bonos a una tasa de interés equivalente a la LIBOR más 13/16% y liquidación en un solo pago después de 30 años (42.8%); ii) cambio de la deuda existente a la par por bonos a una tasa fija de 6.25%, con una liquidación mediante un solo pago después de 30 años (46.6%), y iii) otorgamiento de nuevos créditos durante un periodo de cua-

tro años hasta por un monto equivalente a 25% de la cartera a una tasa LIBOR más 13/16% y a 15 años, con un periodo de gracia de siete años (9.1 por ciento).

Las primeras dos opciones estaban respaldadas por garantías otorgadas por 100% del principal, con la modalidad de bonos cupón-cero de varios gobiernos de la OCDE, más una garantía renovable de 18 meses de intereses. Para la compra de instrumentos de garantía, que ascendió a 7 100 millones de dólares, el gobierno utilizó 1 400 millones de sus propios recursos, 1 700 millones del FMI, 2 mil millones del Banco Mundial y 2 100 millones del Eximbank de Japón.

El valor presente descontado del alivio de la deuda total del paquete se estimó en 14 mil millones de dólares, es decir, cerca de 36% del valor de mercado de la deuda externa pública de 40.5 centavos por dólar en esa fecha, o 15% del valor a la vista de la deuda externa bruta.

El Plan Brady indujo un cambio de expectativas en la comunidad financiera internacional y nacional que permitió una baja en las tasas internas de interés de más de 30 puntos durante el año que precedió a la conclusión del convenio en marzo de 1990; el valor de la deuda mexicana en el mercado secundario se recuperó espectacularmente.

De conformidad con las estipulaciones de los paquetes financieros de 1989-1992, el gobierno puso en marcha un programa de conversión de deuda, con el propósito de continuar reduciendo la deuda externa. En el marco de este programa se renegoció la cancelación de 3 500 millones de dólares de deuda a la vista a cambio de los derechos de conversión. Además, el gobierno "recompró" deuda en el mercado secundario. Los dos programas permitieron una cancelación de 7 200 millones de dólares desde el primero de mayo de 1992. Como resultado de ello y del reembolso de 20 billones de pesos (6 600 millones de dólares) de la deuda interna en septiembre de 1991 (con los ingresos de la privatización de los bancos y otras empresas públicas), la deuda total representó 30% del producto a mediados de 1992.

Además de negociar los convenios de deuda, el gobierno adoptó medidas activas para recuperar el acceso a los mercados internacionales de capitales. La desregulación iniciada en 1984 para alentar la inversión extranjera hizo que las entradas de inversión se recuperaran a partir de 1987 a los niveles anteriores a 1982 (véase apéndice 2, cuadros A25 y A30). En 1989, el Bancomext

emitió por primera vez un bono en moneda extranjera, aunque con un interés muy alto (8.2%) y un vencimiento efectivo muy corto (dos y medio años). Después del Plan Brady la sobretasa de los bonos mexicanos bajó de 8% a menos de 3% a principios de 1991; además, los prestatarios mexicanos, públicos y privados, ya no estaban sujetos al otorgamiento de requisitos especiales (garantías u opciones de amortización acelerada).

iv) *Política cambiaria*. A partir de marzo de 1988 y hasta diciembre de 1994 el tipo de cambio se utilizó como ancla nominal de la política monetaria. De marzo a diciembre de 1988 se mantuvo fijo. A partir de 1989, en el marco del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), se estableció un ritmo de deslizamiento gradual con respecto al dólar estadounidense equivalente a 0.10 centavos diarios, el cual fue reducido de manera gradual a 0.08 y 0.04 centavos diarios entre 1989 y 1991. Paralelamente, el diferencial entre los tipos de cambio controlado y libre se redujo casi a cero. En noviembre de 1991 se eliminó el doble mercado de cambios vigente desde 1982 y se estableció un mercado único con una banda de flotación: el límite inferior permaneció fijo y el límite superior se deslizó gradualmente en función de la cotización máxima de venta del tipo de cambio bancario al menudeo. A partir de esa fecha todas las obligaciones al mayoreo se cubrieron con un tipo de cambio interbancario representativo del mercado, que el banco central determinó en función de las condiciones de oferta y demanda (véase apéndice 1, cuadro A23).

La política cambiaria, sin duda exitosa en el abatimiento de las expectativas inflacionarias y en el logro de una importante estabilización en sólo tres años, tuvo un costo elevado en el ensanchamiento de la brecha comercial. La apertura económica requería un tipo de cambio real alto en los primeros años, tanto para el necesario estímulo al sector exportador, como para una transición ordenada del periodo de sustitución de importaciones al de libre mercado y sin protección arancelaria.

Resumiendo, en 1987-1988 se había logrado la estabilización fiscal en el nivel del saldo primario, así como la realineación de precios relativos, y esto permitió que en el segundo periodo de estabilización la desinflación inercial se lograra a un costo muy reducido en términos de crecimiento y empleo. El producto creció 3.7% en promedio y el empleo —si se incluye la maquila— aumentó a tasas de entre 2.5 y 3% anual promedio. Debe recordarse que la recesión estadounidense de 1991 desaceleró la industria maqui-

ladora. La recuperación de la inversión privada y de las exportaciones (maquila y no maquila) desempeñó, sin duda, un papel muy importante durante la estabilización de 1988 a 1991. En ese periodo la productividad total de los factores inició su recuperación con tasas altas en algunos sectores y en el segmento de empresas grandes, sobre todo en las de participación extranjera. La desustitución de importaciones tuvo costos enormes en términos del tejido industrial interno, pero contribuyó a ese aumento de la productividad, sobre todo en el sector exportador. El ajuste de los salarios reales fue mucho menor que en el primer periodo de estabilización y hacia el fin de ese periodo éstos empezaron a recuperarse en el sector manufacturero.

En lo referente a la distribución del ingreso, la Encuesta Ingreso Gasto de 1992 permite detectar una pequeña mejoría en relación con 1986-1989, aunque estas cifras fueron muy discutidas y la Encuesta Ingreso Gasto de 1996 permitió ajustar ligeramente los resultados.

El crecimiento de la inversión privada fue, por su parte, muy vigoroso (11% en promedio), sin duda en respuesta a las señales de la apertura y al nuevo vector de precios relativos. Empero, su comportamiento posterior (1992-1994) siembra dudas sobre esta interpretación.

En resumen, puede decirse que en ese periodo la implantación de un paquete heterodoxo de estabilización, aunada a la apertura comercial, permitió bajar rápidamente la inflación; sin embargo, la continuación de esta misma política después de 1992 provocó la apreciación del tipo de cambio real, lo que generó una presión excesiva sobre el sector productivo orientado al mercado interno.

CUADRO 7. *Indicadores macroeconómicos*

(Promedios anuales)

	1988	1991
Crecimiento del PIB	1.3	4.2
Tasa de inflación	114.2	22.7
Tasa real de interés ^a	-38.5	-6.5
Balanza en cuenta corriente/PIB	-1.3	-4.7
Balanza fiscal/PIB	-11.7	-0.4
Deuda pública/PIB	64.1	41.6
M2/PIB	21.0	28.3
M1/PIB	5.4	11.6
Base monetaria/PIB	4.2	4.1

FUENTE: Banco de México, INEGI, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

^a Se refiere a Cetes a 91 días.

2. Caracterización de la política macroeconómica en el modelo de economía de mercado

a) *Periodo 1991-1994.* La característica principal de la política macroeconómica en un modelo de economía de mercado, entre 1991 y 1993, fue perseguir casi obsesivamente la reducción de la inflación a un dígito, con los mismos instrumentos y metas intermedias empleados desde 1988. A lo largo de 1994 se siguió el mismo objetivo, pero con ciertas diferencias en el manejo de las políticas e instrumentos. Implícito en la búsqueda del objetivo inflacionario de un dígito y en la conducción de la política macroeconómica basada en los Pactos y en el ancla cambiaria, estaba el convencimiento de las autoridades económicas de que el componente inercial de la inflación era aún importante. Esta percepción se contraponía con la experiencia de países como Chile e Israel por una parte, y por la otra, con estudios que argumentaban que la efectividad de los programas heterodoxos de estabilización se reducía considerablemente una vez que se alcanzaban niveles de inflación moderados (entre 10 y 20 por ciento).

El grado de apertura comercial de la economía mexicana y la des sustitución de importaciones que ella provocó ocasionaron que la apreciación cambiaria acelerara la demanda de importaciones la cual, por los efectos ingreso y riqueza, ya venía creciendo a tasas elevadas desde 1989. El ensanchamiento de la brecha comercial se consideró, en ese momento, como un corolario natural del éxito de la estabilización y del cambio estructural, y no generó preocupación entre los responsables de la política económica ni en la comunidad financiera internacional, porque se argumentaba que éste provenía de la actividad del sector privado, ya que las finanzas públicas estaban en equilibrio, aun sin contar los recursos de las privatizaciones.³⁵ Por otra parte, el financiamiento del desequilibrio externo no presentó problema por lo menos hasta 1993, gracias a las expectativas generadas por el TLC y al éxito de las privatizaciones. No obstante, estas corrientes de capital provocaron una rápida apreciación de activos e indujeron, vía el efecto riqueza, una gran aceleración del consumo, lo cual realimentó el desequilibrio comercial y sin duda facilitó el control inflacionario, pero inhibió el crecimiento interno.

La confianza en el éxito del modelo mexicano se vio acrecenta-

³⁵ Los informes anuales del Banco de México de 1990 a 1993 documentan muy bien, como lo ha señalado en diversas ocasiones Dornbush, esa evaluación oficial.

da por la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, el ingreso de México a la OCDE y, posteriormente, el establecimiento de la autonomía del Banco de México. Estos tres sucesos fueron interpretados por el mercado como garantía de continuidad en materia de política económica y de sostenibilidad de las reformas iniciadas en 1991-1992.

i) *Política monetaria.* Con el ancla cambiaria y las abundantes entradas de capital, la política monetaria se centró en el esfuerzo de esterilizar, por lo menos en parte, la liquidez resultante. Entre 1989 y 1993 ingresaron al país 90 mil millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa y de cartera, colocación de bonos públicos y privados, y repatriación de capitales. Los esfuerzos por esterilizar parcialmente estos recursos se reflejaron en la gran contracción del saldo del crédito interno neto del banco central al sector privado. La base monetaria tuvo tasas de expansión moderadas y redujo su participación en el PIB, no sólo como resultado de lo anterior, sino también debido a la amortización de la deuda interna del gobierno (véase apéndice 1, cuadro A5).

Los esfuerzos de esterilización presionaron las tasas reales de interés al alza e hicieron que, dada la certidumbre cambiaria, continuara la entrada de capitales por motivos de arbitraje. Esto redujo el margen de acción de la política monetaria y acentuó la dicotomía en el acceso al crédito. Las empresas triple A se financiaron, como en el pasado, en los mercados internacionales, en tanto que las otras tuvieron que pagar tasas reales de interés mayores, con el correspondiente costo en competitividad. Analíticamente, es muy difícil evaluar si las tasas reales de interés prevalecientes en el mercado interno, altas en comparación con los principales socios comerciales, eran lo suficientemente elevadas como para frenar la demanda de crédito. Esta última estaba desbordada, tanto por el periodo de racionamiento anterior, como por la remonetización de la economía resultante de la desinflación. La oferta de crédito al sector privado, por su parte, se expandió de manera desmesurada debido tanto a la eliminación del encaje legal como a la amortización de la deuda pública interna, equivalente a 10 puntos porcentuales del producto entre 1990 y 1993. Como resultado, el crédito al sector privado creció a tasas de 30% real durante ese periodo. La evolución de los grandes agregados monetarios ($M1$, $M2$) no permite inferir la verdadera magnitud de la expansión crediticia al sector privado, ya que éstos sólo recuperaron los niveles previos a 1980. El cambio en la

cartera crediticia de la banca entre el sector público y privado es un indicador más adecuado de este fenómeno.

En resumen, entre 1991 y 1993 la política monetaria parece no haber sido *ex post* lo suficientemente restrictiva, dado el vigor de la demanda de crédito (antes reprimida) y la expansión del multiplicador bancario resultante de la eliminación del encaje legal. En 1994 la política monetaria se tornó claramente expansiva al compensar la pérdida de reservas internacionales con una expansión del crédito interno neto al sector financiero. Aunque, como argumentó Miguel Mancera, la base monetaria continuó su tendencia en ese año. De no haber procedido de ese modo, las tasas de interés habrían aumentado mucho, y frenado la actividad económica, la demanda de importaciones y la brecha comercial; aunque es muy probable que el alza de las tasas de interés también hubiera alimentado las expectativas devaluatorias y los ataques contra el peso antes de las elecciones de julio de ese año.

ii) *Política fiscal*. Como se dijo antes, el saneamiento del déficit fiscal primario se logró en el periodo de estabilización ortodoxa, quedando pendiente el control del componente inflacionario del servicio de la deuda pública tanto interna como externa. Lo segundo se obtuvo en 1989 con el Plan Brady, mientras que lo primero se alcanzó entre 1991 y 1992 mediante un hábil manejo de expectativas. El anuncio de la privatización bancaria y las filtraciones de un acuerdo comercial con los Estados Unidos provocaron casi inmediatamente una caída de más de 15 puntos en las tasas reales de interés. Al mismo tiempo, el alza en los precios de las acciones bancarias, como resultado de las anticipaciones al proceso de privatización, dio inicio a un círculo virtuoso de descenso en las tasas de interés, pues se esperaba una reducción importante en el servicio de la deuda interna y una menor demanda de fondos prestables por parte del gobierno, que a su vez alimentaba expectativas de mayores caídas de las tasas de interés.

Por el lado de los ingresos, en ese periodo se profundizó la realineación de las tasas impositivas con los principales socios comerciales. Para el ejercicio fiscal 1992 se hicieron los siguientes cambios: i) se unificó a 10% la tasa del IVA; ii) en los impuestos especiales a la producción y servicios se derogaron algunos gravámenes y se redujeron otros (bebidas alcohólicas y tabaco); iii) se modificó el régimen fiscal de Pemex, lo que implicó un mayor pago de impuestos especiales y menor pago por derechos, y iv) otros ajustes menores. Aunque estas adecuaciones eran congruentes

con el nuevo modelo, la reducción de la carga fiscal estimuló aún más el consumo privado, agravando la caída del ahorro y el desequilibrio externo (véase apéndice 2, cuadro A24).

Las adecuaciones al gasto siguieron los lineamientos del modelo orientado al mercado, pues se hicieron esfuerzos por enfocar el gasto social y racionalizar fuertemente la asignación de subsidios al consumo (se redujo de manera considerable la operación de la Conasupo). Por otra parte, la caída de las tasas reales de interés y la reducción de los saldos de deuda interna permitieron ampliar ciertos rubros de gasto sin violar la restricción presupuestaria. Esto dio lugar a una reasignación de recursos a favor del Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad), que buscaba darle sostenibilidad a la reforma económica mediante apoyos destinados a paliar la pobreza extrema y darle cuerpo al discurso del "liberalismo social".³⁶

Durante ese periodo, el manejo presupuestario de contención del gasto fue muy efectivo y, en cuanto a los ingresos, la fiscalización dio asimismo buenos resultados, lo que permitió compensar los efectos negativos de la reducción de varias tasas impositivas. Los ingresos como proporción del PIB se mantuvieron constantes entre 1991 y 1994; sin embargo, posteriormente, cuando la efectividad de la fiscalización disminuyó, la excesiva dependencia en relación con los ingresos petroleros comenzó a hacerse evidente y la fragilidad del equilibrio fiscal salió a la luz (1997 y 1998).

iii) *Política de deuda.* El proceso de endeudamiento tuvo en ese periodo varios cambios cualitativos importantes. En primer lugar, la deuda pública externa tomó de manera creciente la modalidad de bonos, en lugar de deuda bancaria sindicada o no. Esto también se aplica, aunque en menor grado, al endeudamiento externo privado. En cuanto a la deuda pública interna, en ese periodo se consolidó la colocación de deuda fuera del sistema bancario; además, en términos de la estructura temporal y costo de la deuda pública, se logró prolongar los plazos y reducir el costo, como se explica a continuación.

Las condiciones de oferta y demanda coincidieron para que las primas (*spreads*) en los intereses de la contratación de deuda pública externa bajaran rápidamente. En efecto, por un lado, los descuentos del Plan Brady permitieron una reducción importante

³⁶ Término muy utilizado en la administración de Salinas que podría compararse con la "Tercera Vía", tan socorrida en los discursos políticos europeos de los últimos años del decenio de los noventa.

en el peso relativo de la deuda externa en un momento en que las tasas de interés internacionales iban a la baja y, por otro, la demanda de crédito también se redujo considerablemente gracias al saneamiento fiscal y al elevado crecimiento de la inversión extranjera directa y de cartera, a la repatriación de capitales y al retorno del sector privado al mercado internacional de capitales. Esto permitió que las condiciones para la contratación de deuda mejoraran con rapidez, es decir, que se redujeran los costos y aumentaran los plazos.

En el ámbito interno, la colocación de deuda pública pudo aprovechar la desinflación y las condiciones del mercado para prolongar su estructura temporal a un sobre costo muy pequeño, ya que la curva temporal de las tasas de interés con expectativas de inflación a la baja no se invirtió, pero fue lo suficientemente plana para que el mercado tomara papel a mayores plazos. Así, la madurez promedio de la deuda pública, que era de 15 días en los últimos meses de 1988, pasó a un promedio de 9 meses a fines de 1993.

Los cuantiosos recursos externos en la modalidad de inversión extranjera directa, en cartera y repatriación de capitales permitieron financiar un desequilibrio externo casi explosivo sin que las primas (*spreads*) respecto a la tasa de interés de la deuda externa aumentaran. Aunque lo anterior era perfectamente congruente con un modelo de economía de mercado en condiciones de globalización creciente, implicó la contratación de deuda potencial no documentada en la medida en que la esterilización no fue total.

Esta "deuda potencial" (no documentada) en realidad podía haberse renovado indefinidamente si no hubiesen surgido dudas en la sostenibilidad del tipo de cambio. Y así fue hasta principios de 1994, cuando el alza en las tasas externas de interés y los problemas de orden político en México sembraron duda respecto a la fortaleza del peso. Esto provocó que los inversionistas extranjeros exigieran, para la renovación de sus inversiones, una tasa de interés que compensara su percepción del riesgo cambiario, o bien instrumentos indizados al tipo de cambio. Estos instrumentos eran los Tesobonos, que se hallaban en el mercado desde fines de 1989 sin tener mayor demanda hasta principios de 1994, cuando se desencadenó un proceso de conversión de Cetes y otros instrumentos a Tesobonos, el cual amortiguó la reducción de las reservas del Banco de México sin que el mercado se enterara, debido a problemas de información, transparencia y oportunidad por par-

te de esta institución. De no haberse convertido a Tesobonos, la reducción de reservas internacionales habría alertado al mercado de la inminencia del ajuste cambiario a lo largo de 1994.

iv) *Política cambiaria*. Hacia fines de 1991, cuando la apreciación del peso planteaba dudas respecto a su equilibrio, las autoridades ensancharon la banda de flotación moderadamente hasta fines de 1992 (0.02 centavos diarios en el techo con piso fijo); luego se amplió de nuevo (a 0.04 centavos diarios) con el propósito de, por una parte, frenar las corrientes de capitales, y por otra, limitar las intervenciones del banco central en el mercado cambiario. Sin embargo, esta "mayor incertidumbre" no fue suficiente para evitar que la cotización del peso se mantuviera en el piso de la banda. En noviembre de 1993, cuando la incertidumbre en torno de la firma del TLC acentuó las presiones especulativas, el banco central modificó otra vez los límites superior e inferior del rango de intervención. Tras la firma del Tratado el peso se apreció nuevamente.

Durante el periodo de economía de mercado, 1992-1994, el crecimiento del producto *per capita* fue de 1%. Por su parte, la inversión privada creció en promedio cerca de 8% anual, aunque se desaceleró mucho en 1993, propiciado por la propia política económica y la incertidumbre respecto a la firma del Tratado de Libre Comercio. El empleo, que se había desacelerado entre 1990 y 1991 en el sector maquilador y, en menor grado, en el sector no maquilador, se recuperó rápidamente en el primer caso y moderadamente en el segundo.

La penetración de las importaciones, sobre todo en el segmento de bienes intermedios, consecuencia de la apertura y la apreciación cambiaria, explica lo que sucedió en el empleo y en la generación del valor agregado del sector manufacturero no maquilador. Así, en la medición de la productividad total de los factores, la diferencia resultante entre los sectores orientados al exterior y al mercado interno es muy marcada. Nuevamente, si se consideran el tamaño de las empresas y el grado de participación extranjera, las diferencias a favor de las más grandes y con mayor participación extranjera se acentuaron con respecto al periodo precedente.

En ese periodo el cambio estructural empezó a influir en la inversión, la productividad y el empleo, tanto directamente como por la vía de las expectativas. La desregulación influyó en la formación de capital y en el empleo (por ejemplo, sector financiero y telecomunicaciones). Además, a la falta de instrumentos macro-

económicos y los menores grados de libertad en su manejo se sumaron algunos efectos no deseados del cambio estructural. Así, la realimentación de la apertura comercial en el crecimiento no fue del todo favorable, aunque sí lo fue en el abatimiento de la inflación. Sin la regulación prudencial adecuada, la apertura financiera aumentó la vulnerabilidad macroeconómica entre 1992 y 1994, como se explica en las subsecciones de las políticas cambiaria y monetaria.

CUADRO 8. *Indicadores macroeconómicos*

(Promedios anuales)

	1992	1993	1994
Crecimiento del PIB	3.6	2.0	4.4
Tasa de inflación	28.1	10.9	5.8
Tasa real de interés ^a	0.5	5.2	7.2
Balanza en cuenta corriente/PIB	-6.7	-5.8	-7.0
Balanza fiscal/PIB	1.4	0.7	-0.3
Deuda pública/PIB	31.3	35.4	34.1
M2/PIB	28.8	29.2	31.3
M1/PIB	11.24	11.85	10.88
Base monetaria/PIB	3.91	3.76	4.0

FUENTE: Banco de México, INEGI, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

^a Se refiere a Cetes a 91 días.

b) *Periodo 1995-1999.* Sin duda, sobre todo desde 1995, México operó mucho más conforme con las reglas de una economía de mercado. El trauma y los efectos de la devaluación de diciembre de 1994 fueron mayores justamente por la resistencia de los responsables de la política económica a permitir que las variables macroeconómicas fluctuaran con mayor libertad y que los mecanismos estabilizadores de esa nueva economía operaran. El tipo de cambio ya estaba sobrevaluado desde 1992 y el desequilibrio de la cuenta corriente ya era superior a 5% del PIB desde 1991. Si bien a lo largo de 1994 el tipo de cambio ya no se apreció, sino que se depreció ligeramente (15 contra 7% de la inflación), en ese periodo la expansión del componente interno de la base monetaria, con objeto de apoyar a los bancos, frenó el alza de las tasas de interés, que no sólo hubiera desalentado la demanda de crédito y consumo, sino que habría iniciado el ajuste. Así, tanto la política fiscal como la monetaria fueron expansivas en ese año. De la misma manera, en los primeros dos meses de 1995 las autoridades financieras intentaron mantener las tasas reales de interés negativas, de tal suerte que los ahorradores contribuyeran junto con los asala-

riados al costo del ajuste. El plazo promedio de los depósitos bancarios se redujo muy rápidamente, de entre 6 y 8 meses a mediados de 1994 a entre 21 y 28 días en los primeros meses de 1995. Además, los ataques contra el peso se acrecentaron por la fuga de capitales, que se acentuaba frente al temor de la crisis bancaria sistémica.

Dos semanas antes de la firma del segundo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, las tasas de interés nominales aumentaron más de 30 puntos porcentuales, deteniendo así el proceso antes descrito. Por otra parte, la conformación del paquete de rescate de poco más de 42 mil millones de dólares (50 mil, pero sólo 42 mil se desembolsaron) requirió varias semanas, lo que acentuó la incertidumbre. A partir de ese momento (13 de marzo de 1995) se dejó que las variables macro fluctuaran sin distorsiones y el banco central se limitó a controlar el crecimiento de la base monetaria anunciando sus metas semanales y mensuales. El alza en las tasas de interés y la mayor inflación a la estimada (20% al principio, 40% posteriormente, aunque terminó siendo de 50%) tuvieron un efecto mucho mayor en la caída del producto real, que fue cercana a 7%, contra la estimación inicial de menos 2 y, después, menos 5 por ciento.

Las grandes diferencias con lo acontecido en Brasil a lo largo de 1999 podrían resumirse en los siguientes cinco puntos: *i)* en Brasil el problema fiscal fue mucho mayor que en México (el déficit fiscal en México fue del orden de 3% del PIB en 1994, lo que es poco menos de la mitad de Brasil); *ii)* el peso de la deuda interna pública en México era casi inexistente; con la rápida conversión de los Tesobonos a deuda externa a lo largo de 1995, esta conversión alcanzó la cifra de 29 mil millones de dólares, cerca de 7% del PIB; *iii)* la devaluación brasileña era mucho más esperada que la mexicana y muchos inversionistas externos ya habían salido, frente al temor de que, a diferencia de México, Brasil pudiera declarar el control al movimiento de capitales; *iv)* el crecimiento en México se estaba acelerando a ritmos de 4 a 5% en los últimos meses de 1994, mientras que, a fines de 1998, Brasil ya estaba en recesión, y *v)* el desequilibrio comercial era mucho mayor en México como proporción del producto (el doble, exactamente), lo que ofrecía margen para absorber parte del ajuste, vía la balanza de recursos reales. La caída del producto en México hubiera sido cerca de tres puntos mayor de no ser por el gran crecimiento de las exportaciones y la drástica caída de las importaciones. De estas diferencias

entre Brasil y México, dos estaban en favor del último. A pesar de ello, Brasil logró controlar la situación mucho más rápidamente, lo que parece subrayar los errores de política cometidos en los primeros meses de la crisis mexicana de 1995, y que la experiencia mexicana pudo haber sido útil para que en Brasil no se repitieran.

i) *Política monetaria.* En ese periodo se recuperó la política monetaria, si no completamente —porque la flotación fue “relativamente sucia”— sí en gran medida. Antes de 1995, con el tipo de cambio reptante o casi fijo, no se tenía una política monetaria, y las tasas de interés tenían que ser muy altas en términos reales, para atraer capitales que sostuvieran el tipo de cambio. A partir de 1995, a raíz de las fuertes críticas respecto al manejo de la política monetaria a lo largo de 1994, se publican con anticipación las metas de crecimiento de la base monetaria, tanto en su componente interno como externo. Dada la situación de la banca en México, a pesar de haberse ajustado drásticamente a la baja en términos reales por lo menos en los primeros dos años después de la devaluación, esas metas de la base monetaria significaron una caída en el multiplicador monetario. La remonetización resultante a partir de 1996-1997, conforme se avanzó con la desinflación, ha impedido al multiplicador monetario crecer mayormente. Es necesario aclarar que esta medida se refiere al multiplicador medido como la relación de $M2$ /base monetaria; al considerarse el crédito de la banca a la economía, excluyendo la cartera de Fobaproa, que en promedio es 35% de la cartera total, el multiplicador crediticio se reduce drásticamente. Lo anterior indica que la banca mexicana está sobredimensionada y tendrá que consolidarse y reducirse cuando ese 35% de la cartera se “documente” o “convierta” en deuda pública denominada en valores gubernamentales. Por ahora, los bancos están financiando ese monto de deuda pública para equilibrar su saldo, lo que provoca que el mercado interbancario sea elevado, en beneficio de las tesorerías de empresas y en detrimento del pequeño depositante o ahorrador. Como ya se ha señalado, al igual que en otros países, el rescate bancario lo están pagando en primer lugar los ciudadanos, por la vía impositiva, y luego los pequeños ahorradores en el sistema bancario. A principios del año 2000 se estima que dicho rescate se sitúa en poco más de 20% del producto.

La rápida desinflación y la menor volatilidad externa de las tasas de interés facilitaron la reposición gradual de saldos reales a partir de 1996 y mayor ritmo a lo largo de 1997. Sin embargo, esta

situación se revirtió durante 1998, cuando la política monetaria tuvo que ser más activa y retirar liquidez *pari pasu* a los ajustes fiscales necesarios por la caída de los precios del petróleo. A lo largo de 1998 el banco central elevó en cinco ocasiones la posición corta a la banca comercial, afectando más las tasas de interés que la defensa del tipo de cambio. Dicha alza de las tasas de interés, tan acentuada en el último trimestre de 1998, dejó secuelas en el débil sistema bancario durante 1999. El ciclo económico fue entonces acentuado por la coincidente prociclicidad de las políticas monetaria y fiscal. Así, el ajuste de la economía mexicana a los efectos de la crisis asiática y después la rusa aumentó por el inevitable manejo de la política económica, que acentuó la transmisión necesaria de los menores recursos financieros, la desaceleración de exportaciones y la caída de precios de las mercancías (*commodities*). A diferencia del resto de la América Latina, fueron nuevamente las exportaciones hacia los Estados Unidos las que permitieron que, a lo largo de 1999, la economía mexicana recuperara su dinamismo. El PIB, cuyo crecimiento promedio a tasa anual había sido inferior a 2% en el último trimestre de 1998 y el primero de 1999, creció a más de 5% en el cuarto trimestre de este último año.

ii) *Política fiscal*. A diferencia de Brasil en el presente año, el desequilibrio fiscal observado en México era mucho más pequeño en 1995, y el saldo de la deuda interna también era menor. Servir la deuda externa afectó las finanzas públicas en los primeros meses posteriores a la devaluación, pero como la balanza operacional resultó superavitaria desde 1995, debido al gran aumento de las tasas impositivas y al drástico ajuste en el gasto público, su efecto en las expectativas fue también mucho menor que en el caso brasileño. El incremento en las tasas impositivas se concentró fundamentalmente en los impuestos indirectos. El IVA pasó de 10 a 15% y algunos impuestos especiales a la producción y servicios se ajustaron igualmente al alza. No obstante, los efectos inducidos en la actividad económica no permitieron que esos aumentos en las tasas mejoraran la recaudación real, sobre todo en 1996. Muchas de las lagunas fiscales que en 1999 se intentó subsanar se crearon en efecto durante el ejercicio fiscal de 1996. Por su parte, el gasto se ajustó fuertemente a la baja en los dos primeros años posteriores a la devaluación, años en los que el excedente fiscal resultante se destinó a iniciar el pago de las pérdidas bancarias. En suma, el manejo de las finanzas públicas acentuó la recesión de

1995 y, al provocar que la carga fiscal ajustada por los niveles de actividad económica cayera en relación con los niveles alcanzados en el periodo 1991-1994, a partir de 1996 fue meramente procíclico. Con la caída de los precios del petróleo de 1998, se instrumentaron tres ajustes al gasto público para respetar el saldo programado. Dicha política acentuó la desaceleración inducida por las menores corrientes de capital y el menor gasto privado endógeno resultante de una inflación cuya tasa fue de 18% a diciembre, contra la meta oficial de 12%. *Ex post*, la reducción del gasto fue mayor a la estimada, ya que la balanza operacional resultó mayor a la programada. En 1999 la política fiscal por los menores ingresos inducidos fue todavía restrictiva y, sólo a fines del año, el gran aumento de los precios del petróleo y los ingresos de capitales facilitaron la recuperación. Como la economía mexicana carece casi por completo de crédito bancario, los movimientos de capitales y la colocación de deuda privada en los mercados internacionales constituyen la correa de transmisión del ciclo económico. El sobrecumplimiento de la meta inflacionaria en 1999, resultó en un mayor gasto interno *ex post* en los últimos meses de 1999 y en los primeros de 2000, que, junto al enorme auge exportador, mantienen la demanda agregada a tasas sumamente elevadas en los primeros meses del año 2000. Curiosamente, frente a este sobre calentamiento, sería necesaria una política fiscal menos procíclica, pero frente a la carencia de instrumentos y los propios rezagos en su instrumentación ella tendría efectos en el año 2001, cuando se requiera nuevamente de un estímulo fiscal.

iii) *Política de deuda*. A diferencia de las devaluaciones y consecuentes recesiones de 1982 y 1987, el regreso de México al mercado de capitales después de la "crisis" de 1995 fue muy rápido. A fines del verano de ese año ya se había retornado a éste, situación que continuó hacia principios de 1998 y permitió prepagar al Tesoro estadounidense, lo que incidió en las expectativas y estimuló la entrada de capitales, generando el mini auge de mediados de 1997. El financiamiento externo al sector privado también creció mucho en 1997, en contraste con el año siguiente, cuando la crisis rusa y las anticipaciones de la devaluación en Brasil redujeron el ritmo de aceptación de bonos mexicanos por parte de los inversionistas internacionales. El gobierno supo aprovechar esa circunstancia para mejorar la característica de las amortizaciones inicialmente calendarizadas para 1998 y 1999.

Así, el saldo de la deuda pública externa como porcentaje del

PIB fue 32.7% en diciembre de 1995 y 6.2% para la deuda interna en el mismo periodo, saldos que no son tan útiles como indicadores del peso de la deuda. Esto, porque el primero refleja sobre todo el grado de subvaluación del peso, mientras el segundo estaba artificialmente bajo porque se acababan de convertir los Tesobonos y no se había asumido más que una parte muy pequeña del quebranto bancario. Como la asunción de deuda en el rescate de los bancos comerciales y de desarrollo no se ha documentado completamente, los saldos de deuda interna/PIB, aun al cierre de 1999, no reflejan el verdadero peso de la deuda pública interna. Alrededor de 20% del PIB, por ahora financiado por el sistema bancario, dependerá de ser documentado como deuda pública interna. El IPAB, organismo que sustituye al Fobaproa, ha iniciado la colocación de papel para convertir ese pasivo en deuda pública; empero, este proceso tomará tiempo, y para calcular el verdadero peso de la deuda pública interna es necesario incorporar el componente real del servicio de ese pasivo aún no documentado. En resumen, el verdadero peso de la deuda pública interna corresponde a un saldo del orden de 30% del PIB hacia mediados del año 2000. En términos de la política de endeudamiento no han ocurrido cambios, el componente externo es principalmente por medio de la colocación de bonos y de organismos multilaterales, y ya se amortizó por completo la deuda con el Tesoro estadounidense. En lo interno, en la colocación de Cetes se ha logrado prolongar la madurez promedio de la deuda, aunque todavía no se alcanzan los plazos promedio de antes de 1994.

iv) *Política cambiaria*. El cambio más importante en el ámbito de la política macroeconómica se presentó en la política cambiaria; después de más de 15 años con diferentes variantes de tipo de cambio reptante y fijo, en 1995 se decidió por la flotación. Al principio porque no había otra opción, y hacia fines de ese año ya por convicción de su utilidad y mayor congruencia con el modelo adoptado. Existe un gran debate respecto a la pretensión de una moneda débil como el peso de "flotar libremente" (véase Krugman, 1997 y 1998); en cualquier caso, está claro que la volatilidad regresa a las tasas de interés con sus consecuentes efectos en el sector real que, en el caso mexicano, son menores. Por tanto, durante los pasados cinco años la economía ha sido capaz de crecer sin crédito bancario; los saldos del crédito bancario al sector privado continuaron cayendo en términos reales aun en los primeros meses del 2000.

El banco central ha introducido varias medidas destinadas a restarle volatilidad al tipo de cambio, mediante una "flotación sucia". Entre estas medidas están fundamentalmente las subastas para adquirir divisas al final de cada mes, cuyos montos han crecido dependiendo de las condiciones de oferta y demanda de divisas en el sistema bancario. Por otra parte, en las operaciones diarias, el banco central puede intervenir vendiendo hasta 200 millones de dólares diarios si el tipo de cambio se deprecia por lo menos 2% ese día, entre la apertura y las 11 de la mañana. El resultado de estas intervenciones, junto con la gran volatilidad de las corrientes internacionales durante la crisis rusa, las secuelas de las crisis asiáticas y las turbulencias de la devaluación brasileña, han dado lugar a ajustes discretos más o menos importantes sin mayores costos en reservas, seguidos de periodos más largos en los que el tipo de cambio se aprecia lentamente. En la práctica, esta evolución recuerda el modelo israelita (1990-1994), con tipo de cambio reptante y ajustes discretos periódicos, para evitar una excesiva apreciación del tipo de cambio.

Si los choques externos son grandes, la vulnerabilidad del modelo también es mayor. Además, el discurso oficial todavía opera como si el tipo de cambio fuera reptante o fijo, ya que durante los choques externos el manejo de las expectativas es excesivamente procíclico, y lo es asimismo en periodos de retorno de capitales, lo que acentúa las fluctuaciones al exacerbar las expectativas. Por último, la política macroeconómica a partir de 1995 no puede ignorar el ciclo de expansión del principal socio comercial en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Efectivamente,

CUADRO 9. Indicadores macroeconómicos

(Promedios anuales)

	1995-1999
Crecimiento del PIB	2.8
Tasa de inflación	24.6
Tasa real de interés ^a	4.5
Balanza en cuenta corriente/PIB	-2.0
Balanza fiscal/PIB	-0.7
Deuda pública/PIB	29.4
M2/PIB	30.9
M1/PIB	9.3
Base monetaria/PIB	3.6

FUENTE: Banco de México, INEGI, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

^a Se refiere a Cetes a 91 días.

desde 1992 los Estados Unidos han tenido una expansión sin precedente. Esta situación, más un tipo de cambio meramente competitivo, ha significado un estímulo enorme a las expectativas. No es sorprendente por ello que, desde 1996, el papel del sector externo en la recuperación haya sido tan importante, secundado desde fines de 1997 por el consumidor mexicano que, al igual que el estadounidense, está en una fase expansiva, tanto por la recuperación del empleo como por los efectos riqueza debidos a la apreciación de activos (Wall Street, la Bolsa Mexicana, entre otros).

IV. RELACIONES ENTRE REFORMAS Y POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

La primera reforma económica instrumentada después del ajuste fiscal inicial en la primera mitad de los años ochenta fue la reforma al comercio exterior. En el caso mexicano, ésta obedecía a dos demandas: aumentar la eficiencia de los exportadores mediante el acceso a insumos a precios competitivos, y arbitrar la política de precios para reducir los márgenes de los productores locales. Lo anterior significa que sus objetivos fueron sobre todo de corto plazo. De hecho, la política macroeconómica de mediados de los años ochenta buscaba acelerar la exportación para servir la deuda externa y, al mismo tiempo, controlar la inflación, lo que por la vía fiscal no había tenido mucho éxito. En este sentido, desde 1987-1988 la reducción de aranceles fue muy efectiva en el combate a la inflación, mientras que sus efectos en la competitividad de las exportaciones manufactureras llegaron más tarde, cuando la apreciación del peso empezaba a ser más importante. Algunos estudios sugieren que más de dos terceras partes de las exportaciones manufactureras distintas de maquila utilizaban los programas PITEX y Altex que, para fines prácticos, eliminan completamente los aranceles de los insumos en la exportación. En cambio, las importaciones para el mercado local debían pagar los impuestos indirectos (aranceles e IVA), de tal manera que enfrentaban dos tipos de cambio real efectivo: uno para exportadores mayores y otro para los importadores que distribuían al mercado interno. El arbitraje significó mucho en estos últimos después de la primera reducción de aranceles y luego conforme se apreciaba el tipo de cambio.

Es conocido que, como sucedió en México entre 1991 y 1994, la liberación comercial puede entrar en conflicto con una política

macroeconómica que utiliza el ancla cambiaria para bajar la inflación. La apreciación del peso tuvo efectos muy graves en la competitividad interna de la producción, al persistir una serie de distorsiones y sobre costos que superaban el bajo arancel vigente (9% como promedio ponderado en los años noventa). Así, la existencia de los programas Altex y PITEX, que exentaban del pago de aranceles y otros impuestos indirectos a los grandes exportadores, indujo a los productores internos, junto con la apreciación cambiaria, a importar la mayor cantidad posible de insumos para defenderse de la apreciación cambiaria y de la competencia de productos importados, con el subsecuente efecto destructor del tejido industrial. Es claro que cuando la apertura comercial es muy rápida, como fue el caso mexicano, no puede permitirse al mismo tiempo una gran apreciación de la moneda sin tener efectos no deseados en la industria local.

Por otra parte, cuando casi simultáneamente se abre la cuenta de capitales en lo interno y externo, al aumentar las tasas reales de interés se incurre en un mayor costo de capital para los pequeños productores internos (los grandes se financian en los mercados internacionales) y, con la liberación financiera externa, la entrada de capitales no sólo aprecia los activos en general, sino que acentúa la apreciación cambiaria, deteriorando todavía más la competitividad de los sectores comerciables.

A su vez, la apreciación de activos impulsó, por el efecto riqueza, el consumo, lo que aumentó la presión en la demanda de importaciones y ensanchó la brecha comercial, la cual, debiendo funcionar como un estabilizador automático, no lo hace, porque la entrada de capitales permite financiar un déficit comercial mayor. Esto sucedió en México entre 1991 y 1994, cuando la entrada de capitales de corto plazo (compra de Cetes por extranjeros) permitió incurrir en un déficit comercial de 5 a 6% del PIB con muy poco endeudamiento externo. Efectivamente, si todo ese desequilibrio comercial se hubiera financiado con deuda externa, privada o pública, el mercado habría exigido primas mayores en la forma de sobretasas, que habrían frenado el ensanchamiento del déficit comercial inicial.

Es frecuente que la liberación comercial también entre en conflicto con la reforma fiscal, al reducir los ingresos por aranceles, situación que no ocurrió en el caso de México, por no ser tan dependiente como otros países de los ingresos del comercio exterior. Debe recordarse que los ingresos petroleros no están sujetos

a impuestos indirectos a la exportación, sino al rubro de derechos sobre la producción de recursos no renovables. Por último, en cuanto a las ventajas dinámicas de la liberación del comercio, en la medida en que la inversión privada se inhibía por varios factores y tardó en crecer, entre otros, por la gran caída del mercado interno, todavía no se han visto las ganancias de eficiencias dinámicas provenientes de la asignación de recursos, a pesar de que después de 1994 la evidencia estadística confirma que la inversión se orientó crecientemente a los sectores exportadores. Por lo que se refiere a la reforma financiera, en lo interno, la liberación de tasas de interés tiene efectos no deseados en las finanzas públicas y se contrapone al saneamiento fiscal. No debe olvidarse que la diferencia entre déficit financiero neto total y el déficit operacional que corresponde al componente inflacionario de las tasas de interés surgió justamente cuando, en los programas de estabilización de la primera mitad de los años ochenta, no se podía reducir el déficit financiero por el alza de las tasas de interés. La racionalidad de la liberación de las tasas de interés es estimular el ahorro interno privado; sin embargo, no solamente por la equivalencia ricardiana (cuando se busca al mismo tiempo el saneamiento fiscal mediante aumentos en diversos impuestos), el ahorro interno privado no aumenta y es muy frecuente que caiga, como ocurrió en México entre 1988 y 1994.

En suma, la liberación de las tasas de interés tiene efectos en las expectativas inflacionarias y dificulta por ello la estabilización macroeconómica, por sus efectos en los déficit fiscales o en el desplazamiento (*crowding out*) del sector privado. En cuanto a la reducción o eliminación del encaje legal como en el caso mexicano, y su consecuente efecto en el multiplicador crediticio, no sólo se contrapone con el control de la liquidez en la política macroeconómica sin instrumentos suficientes para ello, sino que también rompe la restricción presupuestaria del consumidor. En efecto, con represión financiera el consumidor rara vez tiene acceso al crédito bancario. Con la abundancia de recursos prestables y sin la regulación prudencial adecuada, el crédito al consumo acentúa las presiones en la balanza de pagos al motivar las importaciones. Esto ocurrió muy claramente entre 1991 y 1994, cuando se privatizaron los bancos y se redujo hasta cero el encaje legal.

Ante la ausencia o incipiente desarrollo de un mercado de capitales en los países emergentes, la liberación financiera acentuó el

problema del riesgo moral y de la selección adversa del sistema bancario. Finalmente, los bancos en los países en desarrollo no son los verdaderos intermediarios entre el ahorro y la inversión, y su papel como medio de pago es preponderante. Esto hace que los mercados den por hecho que las autoridades harán todo lo posible para que los bancos no quiebren, lo que acentúa el problema del riesgo moral y la selección adversa. Esta es a fin de cuentas la semilla de las crisis bancarias, y lo es *a posteriori* en un país emergente. Por último, el objetivo de la reforma financiera no puede ni debe limitarse al sistema bancario, sino incluir a otros intermediarios financieros. La banca de desarrollo, que en muchos países cumple el papel —ineficiente, por cierto— de ser el único agente que presta a largo plazo, no puede eliminarse tan fácilmente. La banca en los países emergentes intermedia recursos de corto plazo y, ante la ausencia de un mercado de capitales y la eliminación del ancla de desarrollo, se induce a financiar la inversión con recursos de corto plazo, sujetos a una elevada volatilidad de las tasas de interés.

Por supuesto, liberar al sector financiero interno y externo sin reforzar el marco regulatorio y la supervisión prudencial es sinónimo de autorizar la carrera a quiebras generalizadas de bancos, financieras y otros agentes, como ha sucedido, si no en todos, en muchos de los países en desarrollo, cuando la liberación financiera es rápida y casi simultánea a la liberación comercial y al saneamiento fiscal.

Por otra parte, cuando la liberación de las tasas de interés se utiliza para atraer capitales, dificultando el manejo macroeconómico y el control de la liquidez, la volatilidad de esos capitales implica que, cuando el diferencial se reduce o la percepción del riesgo cambia por alguna razón (contagio, rumor, etc.), la salida es también muy rápida. Es más o menos evidente que la liberación de la cuenta de capitales en cartera acentúa la volatilidad y termina minando la estabilización macro. En este sentido, es cada vez mayor el número de países que intenta emular el ejemplo chileno de imponer frenos a los capitales de corto plazo. En el caso de México, no cabe duda que la excesiva liberación de capitales aumentó la vulnerabilidad de la política macroeconómica. Es creciente la evidencia en la bibliografía respecto a la conveniencia de mayor prudencia en la apertura financiera y su aplicación una vez que la estabilización macroeconómica ha avanzado suficientemente.

La principal objeción a la política de privatización mexicana es

sin duda el no haber estado acompañada de un marco regulatorio que garantizara o maximizara las esperadas ganancias de eficiencia. El programa de privatizaciones dependió de la Secretaría de Hacienda, cuya principal preocupación fue obtener la mayor cantidad de recursos posibles. Este objetivo se logró, pero en detrimento de la eficiencia económica; los servicios y bienes producidos por las empresas privatizadas resultaron en mayores precios reales que cuando estaban en manos del gobierno, lo que afectó al resto del aparato productivo y, por supuesto, al bienestar del consumidor y la competitividad de la industria en general. Cuando no va acompañada de una regulación adecuada, la privatización resulta finalmente en la transferencia de monopolios estatales al sector privado, sin ningún estímulo a la competencia. Lo anterior ocurrió en el caso mexicano, tanto en el sistema carretero, como el sistema bancario y las telecomunicaciones.

Es necesario recordar también que la privatización pudo desempeñar un papel importante en el manejo de expectativas y en el estímulo a la entrada de capitales, y así fue en el caso mexicano. Estrictamente, es muy difícil elaborar una simulación *ex post* o contrafactual de qué tanto se debió a las anticipaciones al Tratado de Libre Comercio y qué tanto al éxito de las privatizaciones, pero es muy probable que dicho proceso haya influido en las entradas de capital que permitieron financiar inversiones asociadas con los sectores privatizados. Esto es lo que se infiere del trabajo empírico de la formación de capital en la industria y algunos servicios.

Las privatizaciones se contraponen con los objetivos de una adecuada reforma tributaria. En efecto, los recursos que proporcionan no sólo hacen ver mucho mejor los saldos fiscales, sino que también reducen “temporalmente” muchos subsidios. Por supuesto, si el proceso permite o alienta que en caso de pérdidas las empresas retornen al Estado, los costos intertemporales para la sociedad terminan siendo mucho mayores. El rescate carretero y el del sistema bancario en México son muy cercanos a 25% del producto. Los ingenios azucareros están igualmente en espera de ser completamente rescatados por el gobierno. No es fácil un análisis que permita investigar hasta qué grado el éxito privatizador en México se relacionó con la posposición de una reforma fiscal a fondo. Es extraño que, todavía en el año 2000, los ingresos petroleros continúen representando casi la tercera parte de los ingresos tributarios.

La reforma fiscal, por su parte, debe ser procíclica por definición durante el periodo de ajuste macroeconómico en la etapa de estabilización, pero no puede desempeñar ese papel constantemente y en el largo plazo. Sin embargo, así se ha manejado la política fiscal en los pasados 20 años. Con la apertura y la desinflación cae la rentabilidad de las empresas que operan en mercados oligopólicos. En tal situación, el desplazamiento (*crowding out*) en el que operan no puede generar un efecto de atracción (*crowding in*) cuando se sanean las finanzas públicas a costa de una recesión. Así, el sector privado no invierte, y los recursos quedan para la especulación o, en el mejor de los casos, se canalizan para el crédito al consumo. Esto es así porque gran parte de los créditos bancarios es de muy corto plazo. De esta suerte, por el lado financiero se comprueba lo que se observa en el ámbito de los conglomerados industriales y las sinergias en la producción. Finalmente, la inversión pública y la privada son altamente complementarias en los países en desarrollo. Esto es, el efecto multiplicador depresivo de un ajuste fiscal muy prolongado es elevado, y sus efectos en el empleo y la formación de capital son mucho más duraderos de lo que suponen los modelos, ya sea del desplazamiento (*crowding out*) o del desperdicio de recursos por parte de las finanzas públicas.

En este sentido, la completa eliminación de subsidios y estímulos al sector productivo, en el supuesto de que los países desarrollados no canalizan subsidios a su economía, genera una pérdida de competitividad muy grave en algunos sectores que efectivamente los necesitan. Ello no sólo en el sector agrícola, en el que es más obvio, sino también en el sector manufacturero. La ausencia total de una política industrial moderna con clara temporalidad y condicionalidad termina dañando gravemente al sector productivo, aunque maquilla transitoriamente a las finanzas públicas. En el mismo sentido, no debe olvidarse que no es posible posponer por mucho tiempo los gastos en infraestructura sin minar la competitividad del país. La globalización y los mercados abiertos exigen mayor competitividad. Por último, el caso mexicano ilustra que, posiblemente sin proponérselo, la reforma tributaria termina creando lagunas fiscales en lugar de los subsidios de antes para devolverle competitividad al productor local. Es mejor hacer eficientes y transparentes los subsidios y llevar a cabo una reforma fiscal completa con una visión de largo plazo.

La sobrerregulación era una de las características del modelo dirigido por el Estado que generaba, entre otras cosas, múltiples distorsiones e ineficiencias. Implicaba diferentes niveles y barreras sucesivas de reglas y normas, de las que se desconocía cuáles eran efectivas y cuáles no. A lo largo del tiempo se generó una sobreposición de normas y reglas que obedecía a intereses creados, de tal manera que una adecuada desregulación requiere un detallado diagnóstico, casi una disección extremadamente fina, que permita detectar las regulaciones que realmente representan trabas. En caso de redundancia, por supuesto, es necesario eliminar todas, de lo contrario al quitar una surgirá la otra y así sucesivamente. Esto es exactamente lo que sucedió en México a principios de los años noventa: se desreguló el transporte federal y hubo ganancias de eficiencia, pero no las inicialmente esperadas, porque en ese momento surgieron las regulaciones especiales en los estados y municipios. En otras palabras, la desregulación debe ser una tarea constante, no acaba con un esfuerzo de algunos meses o años; la experiencia mexicana señala que ésta debe ser continua, y concertada entre diferentes estratos de gobierno, sectores y regiones; de lo contrario, los agentes económicos encuentran la manera de seguir disfrutando las reglas a su conveniencia.

La experiencia de los años noventa indica que no se puede desregular a pedido, ya que se termina con efectos no deseados en otros sectores o regiones. La desregulación debe tener racionalidad económica en un contexto de equilibrio general; es recomendable iniciarla en los sectores cuya incidencia en el resto del aparato productivo es mayor; así, el candidato más inmediato es, por ejemplo, el transporte. En la misma línea se encuentran los servicios de comunicaciones, electricidad, inversión extranjera y otros que generan rentas elevadas a sus propietarios o concesionarios. La desregulación ayudó en el proceso de desinflación e impulsó la competitividad; sin embargo, sin un buen diagnóstico es peligroso desregular para crear otras fuentes de renta o simplemente permitir que se le pase la factura o menor calidad de servicios al usuario. Por ello, es menester reglamentar mejor, con objetivos explícitos y transparentes. En suma, la participación de los diferentes agentes económicos en el proceso debe ser mucho más activa, sin caer en la inmovilidad por la participación de un exceso de actores. La economía política requiere gran análisis económico previo a la desregulación, muchas veces ausente en los procesos de reforma durante los años ochenta y noventa.

V. REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Antes de pensar en las reformas de segunda generación está claro que tendrían que analizarse cuidadosamente las lecciones de las de primera generación. Reconocer las fallas en el proceso de privatización, la desregulación, las liberaciones y otras reformas es una condición necesaria. Muchas de ellas deben volverse a hacer; en otras debe persistirse, ya que generaron sus contrarreformas. Es interesante observar cómo en las recientes privatizaciones se tuvo más cuidado, y cómo en países en los que se debatió y discutió mucho, de manera plural y abierta, se evitaron o minimizaron muchos errores, aunque a veces a costa de no haber hecho mucho. Un ejemplo de esto último es sin duda Costa Rica y, de cierta manera, Colombia. La precipitación no ha dado buenos resultados con las reformas de primera generación, dentro de las cuales las políticas sociales destinadas a mejorar la productividad comenzaron demasiado tarde o no se hicieron. La prudencia que se requiere en reformas cuyos resultados no son seguros, por lo que es necesario incluir cláusulas de salvaguarda, no estuvo presente en las reformas de primera generación. Ese exceso de confianza y falta de reglas de salida, sanciones y premios han generado muchas ineficiencias, riesgo moral y falta de rendición de cuentas por parte de los responsables de las reformas o políticas. Lo mismo se puede decir de los organismos internacionales que las impusieron como cláusula de condicionalidad con supuestos resultados muy discutibles.

A la luz de lo acontecido en el pasado decenio y de la experiencia de otros países, parece claro que la segunda generación de reformas debe incluir por lo menos las siguientes: i) mayor desregulación; ii) una nueva ronda de privatizaciones: el Estado mexicano no puede regresar a administrar carreteras de peaje o ingenios azucareros, ni quedarse con cerca de 35% de la cartera del sistema bancario, esperando que los accionistas de esas instituciones encuentren el capital necesario para su sana operación; iii) la seguridad o una urgente reforma social bien hecha, sobre todo en los campos de educación y salud. La descentralización es sólo un primer paso; en cuanto a normas de eficiencia y rentabilidad social de muchos programas se ha avanzado muy poco; iv) en la reforma financiera, incluir a otros intermediarios además de los bancos; en congruencia con el nuevo modelo de economía de mercado, desarrollar un mercado de capitales que complemente a un

sistema bancario más eficiente; en este sentido, es una lástima que en la reforma del sistema de pensiones se le haya dado nuevamente el monopolio de la captura a los bancos comerciales; las compañías de seguros podrían tener conflictos de intereses, pero hubiera sido preferible estimular la creación de nuevos agentes financieros; v) está pendiente una reforma fiscal a fondo; aumentar sólo los impuestos indirectos no es lo más eficiente desde el punto de vista económico, dados los niveles de distribución del ingreso; vi) la mayor participación en las reformas tanto de otros estratos de gobierno (estados y municipios) como del sector privado y el Poder Legislativo evitaría errores, y vii) por último, pero no menos importante, en los países emergentes es absolutamente necesario revisar el marco legal y el cumplimiento de las leyes de manera independiente de la conveniencia de los legisladores o autoridades. El Estado de derecho es un tema pendiente en casi todos los países emergentes que iniciaron las reformas económicas en los años ochenta.

CONCLUSIONES

Durante el periodo de transición entre una economía cerrada y dirigida hacia una economía abierta, competitiva y orientada al mercado, situación en la que se encuentran prácticamente todas las economías latinoamericanas desde principios de los años ochenta, hay cierto espacio para que la política macroeconómica busque el objetivo de crecer y haya un cuidadoso análisis de costo-beneficio de las reformas. En el extremo teórico de una economía de mercado, el papel de la política macroeconómica consiste en vigilar que los equilibrios macro se mantengan dentro de ciertos márgenes y que los instrumentos utilizados respeten el principio de neutralidad. En este entorno, el crecimiento económico resultará naturalmente de las decisiones que los agentes económicos tomen en los mercados, que al no estar distorsionados permitirán una mayor eficiencia. En contraste, en el marco del modelo de sustitución de importaciones, la política macroeconómica se orientaba a la maximización del crecimiento, sin preocuparse mayormente por las distorsiones producidas ni por sus costos en términos de eficiencia.

La secuencia y el ritmo de las reformas son importantes para no incurrir en resultados no deseados. La reforma financiera de Japón lleva más de 20 años; el *big bang* se inició en 1968, poco des-

pués de su ingreso a la OCDE. De la misma manera, la reforma financiera y la eliminación de murallas chinas en los Estados Unidos se han hecho gradualmente y acompañadas de la legislación necesaria. Poco se ha analizado y aprovechado de las reformas de los países que iniciaron este proceso en la América Latina. En este sentido, lo sucedido en Brasil en los pasados 20 meses, por su parecido con la situación de la economía mexicana en 1994, recuerda que los mercados tienen muchas imperfecciones y que los intereses de los especuladores —escondidos bajo el nombre de inversionistas de cartera— no tienen límites.

El análisis de las políticas macroeconómicas instrumentadas a partir de los años ochenta demuestra que las reformas estructurales provocaron pérdida de márgenes de libertad en la política macroeconómica y reducción del número de instrumentos disponibles. La turbulencia de 1998 en casi en toda la América Latina ilustra el grado de vulnerabilidad del nuevo modelo y su elevada dependencia de las corrientes de capitales.

En México, a raíz de la crisis de la deuda, la política macroeconómica tuvo que reorientarse a la estabilización, dejando el crecimiento como variable de ajuste. Esto continuó entre 1992 y 1994, cuando ya se había avanzado en el proceso de estabilización y se buscaba casi obsesivamente bajar la inflación a un dígito. No es sorprendente por ello que, como un atajo a esa elusiva estabilidad, se pretenda o aspire a una dolarización de las economías o al subterfugio de la caja de conversión. Mientras tanto, como ha ocurrido en 1998 y 1999, por controlar los efectos negativos de las turbulencias externas en los equilibrios macroeconómicos las autoridades recurren a la aplicación de programas monetarios y fiscales restrictivos, que amplían el efecto negativo de los choques externos en el crecimiento.

En cuanto a la relación entre las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas, las primeras pueden potenciar la eficacia de las segundas, pero también contribuir a complicar o acotar su aplicación, dependiendo de las modalidades concretas de instrumentación: intensidad y ritmo, secuencia y tiempo de aplicación, marco institucional, etc. El análisis de la economía mexicana ilustra uno y otro caso:

i) La reforma comercial fue utilizada con éxito entre 1988 y 1991 como instrumento macroeconómico para lograr la desinflación. Sin embargo, posteriormente, al no haberse modificado el objetivo ni los instrumentos macroeconómicos, la apreciación cambia-

ria que produjo el paquete macroeconómico acentuó los costos de la reestructuración industrial asociada con la liberación comercial.

ii) De la misma manera, la reforma financiera ayudó en su primera fase (liberación de las tasas de interés) a financiar el déficit fiscal y a detener las salidas de capital cuando la oferta de fondos externos estuvo ausente. Después, cuando el programa de estabilización ortodoxo produjo una aceleración de la inflación, el alza resultante de las tasas de interés complicó el control de las finanzas públicas y el manejo de las expectativas inflacionarias. A partir de 1989 la profundización de la liberación financiera y su ritmo acelerado provocaron el crecimiento excesivo del crédito privado, lo que agravó el desequilibrio externo y comprometió la sostenibilidad del programa de reforma, generando un enorme costo para la sociedad.

iii) En la reforma fiscal, en una perspectiva de mediano plazo, la convergencia hacia tasas similares a las de los principales socios comerciales ha reducido la carga fiscal ante la pérdida de eficacia de la fiscalización, que en un principio había más que compensado la reducción inicial de las tasas. Por otra parte, la dirección en la que se dio esta reforma acentuó la importancia de los recursos petroleros en la composición de los ingresos fiscales totales. En consecuencia, la recaudación fiscal se ha reducido a precios constantes, limitando la capacidad de gasto. En un contexto de equilibrio general, esa menor carga impositiva debería impulsar nuevos proyectos e incrementar la eficiencia de los ya existentes; pero por ahora esa menor capacidad fiscal ha afectado la calidad de la infraestructura³⁷ y, por ende, la capacidad productiva de la economía mexicana.

iv) Las privatizaciones, por su parte, contribuyeron al buen manejo de expectativas y ayudaron a reducir las anticipaciones inflacionarias, pero se descuidaron sus efectos en la eficiencia en la asignación de recursos y los costos de operación. Este fue el caso de la privatización de carreteras y de algunos de los servicios de telecomunicaciones, ya que los contratos de privatización no impidieron que los concesionarios transfirieran estos sobrecostos o ineficiencias a los usuarios finales. El cuidado en términos de eficiencia económica como criterio importante en el proceso de privatizaciones no parece haber sido el centro de las preocupaciones o cláusulas en los contratos o concesiones.

³⁷ Esto, porque la mayor parte de los recortes ha sido en la inversión pública, ya sea fija o social.

v) En cuanto a la desregulación en general y la liberación financiera en el contexto de un mundo globalizado, en una movilidad de capitales casi perfecta, uno de los resultados no deseados es que los países contraigan deuda "pública potencial" sin documentarla, como sucedió con las entradas de capital entre 1991 y 1993, a las cuales, cuando quisieron salir, se les ofreció Tesobonos, en lugar de hacerles frente utilizando las reservas internacionales existentes o permitiendo mayor movilidad del tipo de cambio (el problema de Brasil, en 1998).

APÉNDICE 1. Cuadros estadísticos

CUADRO A1. PIB per capita

	(Pesos de 1980)	Crecimiento anual promedio
1960	35 850	
1970	48 543	3.5
1980	66 869	3.8
1990	70 152	0.5
1995	67 496	-0.2
1999	76 478	2.2

FUENTE: Cálculos propios con datos de INEGI y Banco de México.

CUADRO A2. Producto interno bruto real

	Crecimiento anual	PIB real		Crecimiento anual	PIB real
1960		1 252	1980	9.2	4 470
1961	4.3	1 306	1981	8.8	4 862
1962	4.5	1 365	1982	-0.6	4 831
1963	7.5	1 468	1983	-4.2	4 629
1964	11.0	1 629	1984	3.6	4 796
1965	6.1	1 729	1985	2.6	4 920
1966	6.1	1 835	1986	-3.8	4 736
1967	5.8	1 942	1987	1.8	4 822
1968	9.4	2 125	1988	1.3	5 206
1969	3.4	2 198	1989	4.2	5 425
1970	6.5	2 341	1990	5.1	5 700
1971	3.8	2 429	1991	4.2	5 941
1972	8.2	2 629	1992	3.6	6 156
1973	7.8	2 835	1993	2.0	6 276
1974	5.8	2 999	1994	4.4	6 553
1975	5.7	3 171	1995	-6.2	6 150
1976	4.4	3 312	1996	5.2	6 463
1977	3.4	3 424	1997	6.8	6 900
1978	8.9	3 730	1998	4.9	7 233
1979	9.7	4 092	1999	3.7	7 505

FUENTE: INEGI.

CUADRO A3. *INPC: inflación promedio y de diciembre-diciembre*
(Porcentaje)

	<i>Inflación promedio</i>	<i>Inflación diciembre/diciembre</i>		<i>Inflación promedio</i>	<i>Inflación diciembre/diciembre</i>
1970	7.0		1985	57.7	63.7
1971	5.6	5.2	1986	86.2	105.7
1972	4.4	5.5	1987	131.8	159.2
1973	12.4	21.3	1988	114.2	51.7
1974	23.8	20.7	1989	20.0	19.7
1975	15.2	11.2	1990	26.7	29.9
1976	15.8	27.2	1991	22.7	18.8
1977	28.9	20.7	1992	28.1	24.8
1978	17.5	16.2	1993	9.8	8.0
1979	18.2	20.0	1994	7.0	7.1
1980	26.3	29.8	1995	35.0	52.0
1981	28.0	28.7	1996	34.4	27.7
1982	58.9	98.9	1997	20.8	15.7
1983	101.9	80.8	1998	15.9	18.6
1984	65.5	59.2	1999	16.7	12.3

FUENTE: INEGI y Banco de México.

CUADRO A4. *Agregados monetarios*

(Porcentaje del PIB)

	<i>Base monetaria</i>	<i>M1</i>	<i>M2</i>	<i>M3</i>	<i>M4</i>
1970	13.13	11.46	33.99		
1971	14.22	11.18	35.08		
1972	14.71	11.75	35.86		
1973	14.86	12.17	33.46		
1974	14.62	11.22	30.33		
1975	15.94	11.12	31.46		
1976	16.85	12.11	28.84		
1977	15.86	11.34	26.78		28.2
1978	16.85	12.33	28.65	28.7	31.5
1979	16.59	12.02	28.20	28.8	31.7
1980	16.06	11.01	27.88	28.7	31.3
1981	17.00	10.71	31.12	32.2	33.9
1982	20.24	10.32	33.32	36.0	37.2
1983	17.52	7.99	29.48	31.8	34.1
1984	16.48	7.88	30.44	32.9	35.3
1985	12.12	7.53	27.70	30.0	33.3
1986	10.78	7.76	32.23	36.0	41.2
1987	7.63	7.30	31.82	38.2	43.7
1988	4.21	5.36	21.01	29.4	32.3
1989	4.05	5.72	22.78	33.3	36.9
1990	4.08	6.81	24.73	34.9	40.1
1991	4.06	11.58	28.33	33.5	40.9
1992	3.91	11.24	28.75	33.3	41.3
1993	3.76	11.85	29.20	36.6	46.8
1994	4.01	10.88	31.31	40.9	51.3
1995	3.64	9.00	33.57	37.69	47.89
1996	3.30	9.15	31.53	36.19	45.84
1997	3.43	9.43	30.05	36.92	46.95
1998	3.42	9.23	30.20	36.60	47.46
1999	4.08	9.80	29.30	37.90	48.43

FUENTE: Cálculos propios con datos del Banco de México.

CUADRO A5. *Base monetaria y sus fuentes*

(Porcentaje del PIB)

	Base monetaria	Reservas internacionales	Crédito interno neto		Otros créditos internos netos		
			Total	Sector público	Total	Sector financiero	Otros
1970	13.13	2.32	10.81	10.11	0.70	0.70	0.00
1971	14.22	2.88	11.35	9.78	1.57	0.92	0.65
1972	14.71	3.13	11.58	10.62	0.96	0.71	0.25
1973	14.86	2.75	12.11	11.72	0.39	0.91	-0.52
1974	14.62	2.10	12.52	12.32	0.20	1.02	-0.82
1975	15.94	1.90	14.04	13.58	0.45	0.96	-0.51
1976	16.85	2.06	14.79	13.99	0.80	2.69	-1.89
1977	15.86	2.42	13.45	14.02	-0.57	1.64	-2.21
1978	16.85	2.34	14.51	14.27	0.24	1.32	-1.08
1979	16.59	2.29	14.30	13.56	0.74	1.26	-0.53
1980	16.06	2.08	13.98	12.51	1.47	1.55	-0.08
1981	17.00	2.16	14.85	13.51	1.34	1.36	-0.02
1982	20.24	1.80	18.44	20.32	-1.87	3.89	-5.76
1983	17.52	3.96	13.57	16.65	-3.09	0.57	-3.66
1984	16.48	5.30	11.19	12.71	-1.52	0.33	-1.85
1985	12.12	4.35	7.77	12.10	-4.33	-7.07	2.74
1986	10.78	7.61	3.17	12.45	-9.29	-5.80	-3.49
1987	7.63	14.91	-7.27	5.10	-12.38	-4.17	-8.20
1988	4.21	3.50	0.71	7.56	-6.85	-1.89	-4.95
1989	4.05	3.19	0.86	6.93	-6.07	-0.97	-5.09
1990	4.08	4.05	0.02	5.42	-5.40	-0.46	-4.94
1991	4.06	5.68	-1.61	2.26	-3.87	0.45	-4.32
1992	3.91	5.14	-1.23	1.37	-2.60	1.07	-3.67
1993	3.76	6.07	-2.31	-0.75	-1.56	1.27	-2.83
1994	4.01	2.31	1.70	-1.07	2.77	8.96	-6.19
1995	3.64	6.55	-2.91	-0.71	-2.20	4.63	-6.84
1996	3.30	5.42	-2.12	-0.22	-1.93	1.87	-3.80
1997	3.43	7.11	-3.68	-1.46	-2.24	0.96	-3.20
1998	3.42	7.75	-4.33	-1.64	-2.69	0.22	-2.91
1999	4.08	6.31	-2.23	-1.95	-0.28	2.02	-2.30

FUENTE: Cálculos propios con base en datos de Banco de México e INEGI.

CUADRO A6. *Usos de la base monetaria*

(Porcentaje del PIB)

	Base monetaria	Dep. ban.	Billetes y monedas público
1970	13.13	8.60	4.53
1971	14.22	9.78	4.45
1972	14.71	9.96	4.74
1973	14.86	9.91	4.95
1974	14.62	9.88	4.74
1975	15.94	11.18	4.75
1976	16.85	11.02	5.83
1977	15.86	11.07	4.79
1978	16.85	11.72	5.13
1979	16.59	11.72	4.89
1980	16.06	11.71	4.36
1981	17.00	12.40	4.60
1982	20.24	15.11	5.13

CUADRO A6 (conclusión)

	<i>Base monetaria</i>	<i>Dep. ban.</i>	<i>Billetes y monedas público</i>
1983	17.52	13.74	3.79
1984	16.48	12.69	3.80
1985	12.12	8.47	3.65
1986	10.78	6.92	3.86
1987	7.63	3.85	3.79
1988	4.21	0.72	3.16
1989	4.05	0.41	3.28
1990	4.08	0.41	3.33
1991	4.06	0.25	3.42
1992	3.91	0.17	3.38
1993	3.76	0.00	3.44
1994	4.01	0.00	3.65
1995	3.64	0.00	3.30
1996	3.30	0.00	2.91
1997	3.43	0.00	2.96
1998	3.42	0.01	3.01
1999	4.08	0.00	3.55

FUENTE: Cálculos propios con datos del Banco de México.

CUADRO A7. Tasas de interés nominales y reales

(Porcentaje)

	<i>Cetes 28 nominal</i>	<i>Cetes 28 real</i>	<i>Cetes 91 nominal</i>	<i>Cetes 91 real</i>
1976				
1977				
1978			12.8	-4.6
1979			18.0	-6.6
1980			22.5	-4.3
1981			30.8	-17.7
1982	45.3	-28.0	45.7	-27.8
1983	56.6	-5.4	59.1	-3.8
1984	48.6	-5.8	49.3	-5.4
1985	60.2	-14.0	63.2	-12.4
1986	86.7	-19.5	88.1	-18.9
1987	96.0	-8.5	103.1	-5.2
1988	69.5	41.3	63.8	36.5
1989	45.0	14.5	44.8	14.3
1990	34.8	9.9	35.0	10.1
1991	19.3	-6.9	19.8	-6.5
1992	15.6	4.2	15.9	4.5
1993	15.0	8.7	15.5	9.1
1994	14.1	-15.5	14.6	-15.1
1995	48.4	15.3	48.2	15.2
1996	31.4	4.3	32.9	5.5
1997	19.8	5.3	21.3	0.6
1998	24.7	7.9	26.2	8.9
1999	21.4	5.0	21.6	4.3

FUENTE: Cálculos propios con base en datos del Banco de México.

CUADRO A8. *Situación financiera del sector público*

(Porcentaje del PIB)

	Financiero	Primario	Operacional		Financiero	Primario	Operacional
1970	-3.56	-1.40	-2.73	1985	-9.57	3.93	-0.80
1971	-2.41	-0.41	-1.37	1986	-16.02	2.48	-2.41
1972	-4.71	-2.30	-3.45	1987	-16.04	5.71	1.80
1973	-6.57	-3.88	-2.60	1988	-11.71	7.57	-3.37
1974	-6.99	-3.86	-3.23	1989	-4.80	7.70	-1.80
1975	-9.71	-6.26	-7.10	1990	-2.20	7.20	1.50
1976	-9.50	-4.80	-4.28	1991	-0.40	4.80	3.00
1977	-6.57	-2.28	-2.71	1992	1.40	5.20	2.30
1978	-6.74	-2.40	-3.70	1993	0.70	3.30	0.80
1979	-7.40	-2.82	-3.96	1994	-0.30	2.10	-0.50
1980	-7.51	-3.00	-3.60	1995	-0.20	4.70	0.70
1981	-14.14	-7.99	-10.00	1996	-0.20	4.30	-0.80
1982	-16.95	-2.51	-5.50	1997	-0.72	3.51	n.d.
1983	-8.61	4.04	0.40	1998	-1.25	1.75	n.d.
1984	-8.50	4.18	-0.30	1999	-1.15	2.50	n.d.

FUENTE: SHCP y Banco de México.

n.d. No disponible.

CUADRO A9. *Ingresos presupuestales del sector público federal*

(Porcentaje del PIB)

	Total sector público	Gobierno federal			Organismos y empresas		
		Total	Tributarios	No tributarios	Total	Pemex	Otros
1970	17.86	9.32	7.86	1.46	8.54	2.82	5.72
1971	17.57	9.10	7.90	1.20	8.47	2.76	5.71
1972	18.12	9.61	8.21	1.40	8.51	2.62	5.89
1973	19.23	10.01	8.71	1.30	9.22	2.47	6.74
1974	20.56	10.46	9.40	1.06	10.10	3.02	7.08
1975	22.04	12.04	10.75	1.28	10.00	2.55	7.45
1976	22.21	11.90	10.68	1.22	10.31	2.82	7.50
1977	23.02	12.54	10.91	1.62	10.49	2.97	7.52
1978	25.23	13.82	11.87	1.95	11.41	3.51	7.90
1979	25.07	13.65	11.57	2.08	11.42	4.25	7.17
1980	25.50	15.30	10.86	4.45	10.20	3.65	6.55
1981	25.24	15.26	10.56	4.70	9.99	3.51	4.78
1982	27.76	15.64	9.88	5.76	12.12	5.21	4.05
1983	31.65	17.77	10.21	7.56	13.87	7.68	3.79
1984	31.30	16.88	10.30	6.58	14.42	7.25	3.76
1985	30.36	16.86	10.21	6.66	13.50	5.75	4.46
1986	29.35	16.00	11.27	4.73	13.35	5.25	4.64
1987	29.54	17.06	10.72	6.33	12.49	4.57	3.32
1988	27.85	16.34	11.36	4.97	11.52	3.96	3.68
1989	25.65	16.43	11.09	5.34	9.22	3.06	5.73
1990	25.56	15.93	10.71	5.22	9.63	3.47	4.57
1991	23.73	15.54	10.91	4.63	8.19	2.70	4.79
1992	23.79	16.02	11.24	4.78	7.77	2.35	4.63
1993	23.12	15.51	11.38	4.13	7.61	2.22	4.86
1994	23.15	15.16	11.28	3.88	7.98	2.28	4.77
1995	22.99	15.24	9.26	5.99	7.75	2.68	4.41
1996	21.88	15.44	8.88	6.56	6.44	2.92	3.66
1997	23.03	15.84	9.82	6.02	7.19	2.67	4.50
1998	20.36	14.17	10.51	3.66	6.18	2.13	4.05
1999	20.66	14.52	11.21	3.31	6.13	2.19	3.94

FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP, INEGI y Banco de México.

CUADRO A10. Ingresos presupuestarios del gobierno federal

(Porcentaje del PIB)

	<i>Total</i>	<i>Pemex</i>	<i>No petroleros</i>	<i>Tributarios</i>	<i>Directos</i>	<i>Indirectos</i>	<i>IVA</i>	<i>Consumo</i>	<i>No tributarios</i>
1970	9.32	0.25	9.08	7.86	3.56	4.30	0.99	0.59	1.22
1971	9.10	0.18	8.92	7.90	3.51	4.39	1.00	0.88	1.02
1972	9.61	0.30	9.31	8.21	3.79	4.42	0.97	0.90	1.10
1973	10.01	0.14	9.87	8.71	3.85	4.86	1.85	0.94	1.16
1974	10.46	0.31	10.14	9.40	4.10	5.30	2.01	1.10	1.13
1975	12.04	0.48	11.55	10.75	4.54	6.22	2.18	1.64	0.80
1976	11.90	0.34	11.56	10.68	4.88	5.80	2.22	1.58	0.88
1977	12.54	0.90	11.64	10.91	5.08	5.83	2.19	1.70	0.72
1978	13.82	1.13	12.70	11.87	5.94	5.94	2.36	1.70	0.82
1979	13.65	1.53	12.12	11.57	5.67	5.90	2.45	1.52	0.55
1980	15.30	3.67	11.63	10.86	5.53	5.32	2.68	1.07	0.78
1981	15.26	3.82	11.44	10.56	5.53	5.03	2.58	1.03	0.88
1982	15.64	4.67	10.96	9.88	4.75	5.13	2.21	1.81	1.08
1983	17.77	6.54	11.23	10.21	4.06	6.15	3.03	2.39	1.02
1984	16.88	5.80	11.09	10.30	4.12	6.19	3.20	2.25	0.78
1985	16.86	5.78	11.08	10.21	4.06	6.15	3.12	2.16	0.87
1986	16.00	3.76	12.24	11.27	4.25	7.02	3.15	2.76	0.97
1987	17.06	5.26	11.80	10.72	3.96	6.76	3.24	2.52	1.08
1988	16.34	3.23	13.11	11.36	4.68	6.69	3.37	2.62	1.74
1989	16.43	3.28	13.16	11.09	4.72	6.37	3.10	2.30	2.06
1990	15.93	3.53	12.40	10.71	4.46	6.24	3.60	1.52	1.69
1991	15.54	3.29	12.25	10.91	4.66	6.25	3.43	1.21	1.34
1992	16.02	3.06	12.96	11.24	5.15	6.09	2.71	1.62	1.71
1993	15.51	2.79	12.72	11.38	5.51	5.87	2.64	1.54	1.34
1994	15.16	2.19	12.97	11.28	5.13	6.15	2.71	1.97	1.69
1995	15.24	4.00	11.24	9.26	4.01	4.16	2.82	1.34	1.99
1996	15.44	4.50	10.94	8.88	3.83	3.99	2.83	1.16	2.06
1997	15.84	4.08	11.76	9.82	4.25	5.57	3.07	1.43	1.65
1998	14.17	2.32	11.85	10.51	4.41	6.10	3.12	1.99	0.96
1999	14.52	2.11	12.41	11.21	4.62	6.59	3.27	2.29	1.20

FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP, INEGI y Banco de México.

CUADRO A11. *Gasto neto devengado del gobierno federal*

(Porcentaje del PIB)

	Total	Primario	Intereses	Corriente	Gasto de capital	Inversión	Transferencia
1970	10.36	9.35	1.01	5.81	4.55	0.97	0.99
1971	9.90	8.92	0.98	6.10	3.80	0.90	0.82
1972	12.28	11.33	0.96	6.85	5.43	1.31	1.20
1973	13.47	12.52	0.96	8.39	5.08	1.59	1.13
1974	13.99	12.78	1.21	9.20	4.79	1.36	1.01
1975	16.98	15.74	1.25	10.96	6.02	1.45	1.35
1976	15.99	14.46	1.53	10.01	5.98	1.46	1.86
1977	15.32	13.49	1.83	9.72	5.60	1.58	1.95
1978	16.54	14.55	1.99	10.19	6.35	1.86	2.08
1979	16.53	14.68	1.85	10.06	6.47	1.99	2.36
1980	18.30	16.58	1.72	13.76	4.54	1.59	2.28
1981	21.79	18.95	2.84	15.58	6.20	1.52	3.93
1982	27.59	18.49	9.09	22.73	4.86	1.53	2.52
1983	25.92	17.01	8.91	22.12	3.81	0.96	2.28
1984	24.11	16.78	7.33	20.89	3.22	0.89	1.83
1985	24.42	15.52	8.90	20.64	3.78	0.95	2.27
1986	29.06	14.96	14.10	25.92	3.14	1.09	1.92
1987	31.27	13.44	17.83	28.06	3.21	0.96	2.17
1988	25.43	10.79	14.63	23.62	1.81	0.54	1.19
1989	21.10	10.21	10.89	19.59	1.80	0.47	1.19
1990	18.56	10.45	8.11	16.13	2.38	0.69	1.54
1991	15.74	11.27	4.47	13.28	2.07	0.95	0.99
1992	14.61	11.45	3.16	12.36	2.21	0.96	1.13
1993	15.18	12.88	2.30	12.96	1.78	0.97	0.69
1994	15.86	13.95	1.91	13.30	2.27	1.18	0.95
1995	15.80	12.22	3.82	14.09	1.85	0.81	0.88
1996	16.10	12.23	3.71	14.16	1.91	0.90	0.94
1997	17.10	13.61	3.59	15.15	1.95	0.90	0.92
1998	15.87	13.43	2.49	14.18	1.69	0.43	1.20
1999	16.27	13.12	3.13	14.66	1.61	0.42	1.01

FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP y Banco de México.

CUADRO A12. *Deuda neta del sector público presupuestario*

(Porcentaje del PIB)

	Total	Gobierno federal			Organismos y empresas
		Total	Interna	Externa	
1965	15.3	10.0	9.3	0.6	5.3
1966	14.6	9.5	8.8	0.6	5.1
1967	15.6	10.5	9.7	0.8	5.1
1968	16.9	10.5	9.4	1.1	6.4
1969	19.1	11.4	10.4	1.0	7.7
1970	19.0	11.1	10.3	0.8	7.9
1971	22.9	14.6	12.0	2.6	8.3
1972	23.7	15.6	13.1	2.5	8.1
1973	25.4	16.8	14.3	2.6	8.5
1974	25.4	17.4	14.1	3.3	8.1
1975	30.6	19.7	16.0	3.7	10.9
1976	42.3	27.0	20.4	6.6	15.3
1977	42.5	27.1	18.2	8.9	15.5
1978	42.1	25.7	18.0	7.8	16.4

CUADRO A12 (conclusión)

	Total	Gobierno federal			Organismos y empresas
		Total	Interna	Externa	
1979	37.6	23.7	17.9	5.9	13.9
1980	31.4	19.9	15.5	4.3	11.5
1981	37.5	22.7	17.0	5.7	14.8
1982	76.9	43.7	26.8	16.9	33.3
1983	69.4	40.5	22.8	17.6	28.9
1984	61.0	36.4	18.1	18.3	24.5
1985	72.0	44.8	20.6	24.1	27.2
1986	102.7	76.3	26.5	49.8	26.4
1987	109.5	82.7	26.9	55.8	26.8
1988	64.1	51.5	23.7	27.8	12.6
1989	58.4	48.2	23.6	24.6	10.3
1990	52.1	47.9	21.8	26.1	4.3
1991	41.6	38.1	16.5	21.5	3.5
1992	31.3	28.0	11.9	16.2	3.3
1993	35.4	32.6	10.9	21.7	2.8
1994	34.1	31.8	4.8	27.0	2.3
1995	38.5	37.2	0.8	36.5	1.3
1996	28.7	27.8	4.7	23.1	0.9
1997	26.0	25.7	8.6	17.3	0.3
1998	28.1	27.8	9.8	18.0	0.3
1999	25.7	25.4	10.9	14.5	0.3

FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP y Banco de México.

CUADRO A13. Deuda interna bruta del gobierno federal

(Porcentaje del PIB)

	Total	Por institución (estructura)		
		Banco de México	Valores públicos	Sector bancario y otros
1976	17.7	96.4	0.0	3.6
1977	15.7	95.8	0.0	4.2
1978	16.5	90.1	7.1	2.8
1979	16.3	88.1	8.6	3.3
1980	15.2	85.6	10.5	3.9
1981	17.0	85.3	11.5	3.3
1982	28.2	83.6	14.2	2.2
1983	20.8	73.3	19.8	6.9
1984	19.0	77.6	16.7	5.7
1985	22.2	52.6	26.2	21.1
1986	30.0	35.6	34.1	30.3
1987	31.8	17.6	44.7	37.7
1988	26.2	40.1	40.2	19.7
1989	25.0	7.8	81.8	10.4
1990	22.1	5.6	90.1	4.3
1991	15.8	-6.4	104.9	1.5
1992	10.9	-8.4	106.4	2.0
1993	9.7	-10.1	104.9	5.2
1994	11.6	-8.7	101.9	6.8
1995	7.1	-19.1	101.6	17.5
1996	6.1	-7.3	86.7	20.7
1997	7.7	-5.6	85.6	19.9
1998	9.2	-10.3	94.1	16.2
1999p	10.2	-22.5	105.9	16.6

FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP y Banco de México.

CUADRO A14. *Deuda externa bruta del sector público*

(Saldos al final del periodo en millones de dólares)

	Saldo inicial	Disposición	Amortización	Endeudamiento neto
1980	29 757.2	7 771.1	3 723.4	4 047.7
1981	33 812.8	13 822.5	4 806.3	9 016.2
1982	52 960.6	11 195.6	4 935.1	6 260.5
1983	58 874.2	37 860.2	33 507.8	4 352.4
1984	62 556.2	6 230.8	3 618.0	2 612.8
1985	69 377.9	4 813.0	4 050.1	762.9
1986	72 080.1	6 168.8	4 782.1	1 386.7
1987	75 350.9	9 534.9	6 573.6	2 961.3
1988	81 406.8	8 512.6	9 258.7	-746.1
1989	81 003.2	4 724.2	7 607.6	-2 883.4
1990	76 059.0	46 971.6	48 500.2	-1 528.6
1991	77 770.3	12 854.1	10 323.8	2 530.3
1992	79 987.8	16 899.5	20 383.2	-3 483.7
1993	75 755.2	22 621.8	19 958.3	2 663.5
1994	78 747.4	31 074.9	27 456.1	3 618.8
1995	85 435.8	39 770.8	25 325.3	14 445.5
1996	100 933.7	34 606.7	35 463.0	-856.3
1997	98 284.5	25 602.1	33 317.6	-7 715.3
1998	88 321.2	25 073.4	23 365.3	1 708.1
1999 ^a	92 294.5	12 489.2	12 542.0	-52.8
	Ajustes tipo de cambio	Saldo final	Saldo final en pesos	Porcentaje del PIB
1980	7.9	33 812.8	774.3	17.3
1981	10 131.6	52 960.6	1 297.5	21.2
1982	-346.9	58 874.2	3 196.9	32.6
1983	-670.4	62 556.2	7 506.7	41.9
1984	4 208.9	69 377.9	11 641.6	39.5
1985	1 939.3	72 080.1	18 481.3	39.0
1986	1 884.1	75 350.9	45 805.8	57.8
1987	3 094.5	81 406.7	111 478.3	57.7
1988	342.5	81 003.2	184 079.8	44.2
1989	-2 060.8	76 059.0	187 234.4	34.1
1990	3 239.9	77 770.3	218 736.7	29.6
1991	-312.8	79 987.8	241 395.2	25.4
1992	-748.9	75 755.2	234 424.5	20.8
1993	328.7	78 747.4	245 313.9	19.5
1994	3 069.6	85 435.8	288 354.4	20.3
1995	1 052.4	100 933.7	647 893.4	35.3
1996	-1 792.9	98 484.8	748 425.4	29.8
1997	-2 247.8	88 321.2	699 371.4	22.0
1998	2 265.2	92 294.5	805 766.9	20.9
1999 ^a	-1 186.3	91 055.4	870 535.2	18.8

FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP y Banco de México.

^a A junio.

CUADRO A15. *Indicadores del sector externo*

(Porcentaje del PIB)

	<i>Balanza comercial</i>	<i>Balanza de cuenta corriente</i>	<i>Intereses netos</i>	<i>Transferencia neta de recursos</i>
1970	-2.6	-3.2	1.0	-2.2
1971	-1.9	-2.4	1.0	-1.4
1972	-2.0	-2.4	0.9	-1.5
1973	-2.8	-2.6	0.9	-1.7
1974	-4.0	-4.6	1.0	-3.5
1975	-3.6	-5.1	1.4	-3.7
1976	-3.3	-5.3	2.3	-3.1
1977	-0.7	-1.9	2.1	0.3
1978	-1.2	-2.8	2.2	-0.6
1979	-1.6	-3.7	2.2	-1.5
1980	-1.6	-5.5	2.6	-2.9
1981	-1.6	-6.6	3.2	-3.4
1982	3.9	-3.5	6.0	2.6
1983	9.5	3.6	5.9	9.6
1984	7.5	2.1	5.5	7.6
1985	4.5	0.2	4.5	4.7
1986	3.9	-1.1	5.3	4.2
1987	6.2	3.0	4.4	7.4
1988	1.4	-1.3	3.3	2.1
1989	0.2	-2.6	3.0	0.4
1990	-0.3	-2.8	2.5	-0.3
1991	-2.3	-4.7	2.0	-2.7
1992	-4.4	-6.7	2.0	-4.7
1993	-3.3	-5.8	2.2	-3.6
1994	-4.4	-7.0	2.2	-4.9
1995	2.5	-0.5	3.7	3.1
1996	2.0	-0.6	3.0	2.3
1997	0.2	-1.9	2.6	0.3
1998	-1.9	-4.2	2.0	-1.7
1999	-1.1	-2.9	1.8	-1.1

FUENTE: Cálculos propios con datos del Banco de México e INEGI.

CUADRO A16. *Ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos*

(Porcentaje del PIB)

	<i>Total</i>	<i>Exportaciones de bienes</i>	<i>Distinta de maquila</i>	<i>Petróleo y derivados</i>	<i>Distinta de maquila sin petróleo</i>
1970	10.0	4.5	3.8	0.0	3.8
1971	9.8	4.3	3.6	0.0	3.6
1972	10.4	4.8	3.8	0.0	3.8
1973	10.9	5.1	3.9	0.0	3.9
1974	10.7	5.6	4.2	0.0	4.2
1975	9.2	4.8	3.6	0.5	3.1
1976	13.6	7.2	5.6	0.8	4.7
1977	12.7	7.4	6.0	1.3	4.7
1978	13.3	8.0	6.4	1.9	4.5
1979	13.5	8.5	6.9	2.9	4.0
1980	12.6	9.2	7.9	5.3	2.6
1981	12.3	9.3	8.0	5.8	2.4
1982	17.0	13.3	11.8	9.1	7.2

CUADRO A16 (conclusión)

	<i>Total</i>	<i>Exportaciones de bienes</i>	<i>Distinta de maquila</i>	<i>Petróleo y derivados</i>	<i>Distinta de maquila sin petróleo</i>
1983	21.8	17.4	15.0	10.7	5.7
1984	21.3	16.6	13.8	9.5	5.4
1985	19.2	14.5	11.7	8.0	6.5
1986	23.0	16.7	12.4	4.8	11.4
1987	26.5	19.6	14.5	6.1	13.7
1988	23.0	16.8	11.2	3.7	7.6
1989	21.6	15.8	10.2	3.5	7.3
1990	21.3	15.5	10.2	3.8	6.7
1991	18.5	13.6	8.5	2.6	6.0
1992	17.0	12.7	7.6	2.3	5.3
1993	16.8	12.9	7.4	1.8	5.6
1994	18.6	14.5	8.2	1.8	10.2
1995	33.9	27.8	16.9	2.9	16.6
1996	34.5	28.7	17.6	3.5	14.6
1997	32.8	27.5	16.3	2.8	13.5
1998	33.9	28.6	15.7	1.7	13.9
1999	33.5	28.6	15.3	2.1	13.2
	<i>Maquila</i>	<i>Servicios no factoriales</i>	<i>Servicios factoriales</i>	<i>Intereses</i>	<i>Transferencias</i>
1970	0.6	4.7	0.2	0.2	0.6
1971	0.7	4.7	0.2	0.2	0.6
1972	1.0	4.9	0.2	0.2	0.6
1973	1.2	4.9	0.3	0.3	0.6
1974	1.5	4.2	0.3	0.3	0.5
1975	1.2	3.7	0.2	0.2	0.5
1976	1.7	5.4	0.3	0.3	0.7
1977	1.5	4.4	0.3	0.3	0.6
1978	1.6	4.3	0.4	0.4	0.6
1979	1.6	4.0	0.5	0.5	0.5
1980	1.3	2.3	0.6	0.5	0.4
1981	1.3	2.0	0.7	0.6	0.4
1982	1.6	2.3	0.8	0.7	0.5
1983	2.4	2.7	1.0	0.9	0.7
1984	2.8	2.7	1.3	1.2	0.7
1985	2.8	2.6	1.2	1.0	1.0
1986	4.3	3.5	1.5	1.1	1.2
1987	5.0	3.8	1.7	1.3	1.4
1988	5.5	3.3	1.7	1.4	1.2
1989	5.5	3.2	1.4	1.2	1.1
1990	5.3	3.1	1.3	1.0	1.5
1991	5.0	2.8	1.1	0.9	1.0
1992	5.1	2.5	0.8	0.6	0.9
1993	5.4	2.3	0.7	0.5	0.9
1994	6.3	2.4	0.8	0.6	0.9
1995	10.9	3.4	1.3	1.1	1.4
1996	11.0	3.2	1.3	1.0	1.4
1997	11.3	2.8	1.1	0.9	1.3
1998	12.9	2.6	1.2	1.0	1.5
1999	13.4	2.5	1.0	0.9	1.3

FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP y Banco de México.

CUADRO A17. Egresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos

(Porcentaje del PIB)

	<i>Total</i>	<i>Importaciones de bienes</i>	<i>Distintas de maquila</i>	<i>Bienes de consumo</i>	<i>Bienes intermedios</i>	<i>Bienes de capital</i>	<i>Maquila</i>	<i>Servicios no factoriales</i>	<i>Servicios factoriales</i>	<i>Intereses</i>
1970	13.2	7.0	6.6	0.0	0.0	0.0	0.4	4.1	1.9	1.2
1971	12.2	6.3	5.8	0.0	0.0	0.0	0.5	4.0	1.9	1.1
1972	12.8	6.8	6.2	0.0	0.0	0.0	0.6	4.0	2.0	1.1
1973	13.5	7.9	7.1	0.0	0.0	0.0	0.8	3.8	1.8	1.2
1974	15.3	9.6	8.6	0.0	0.0	0.0	0.9	3.6	2.1	1.4
1975	14.3	8.5	7.7	0.6	4.9	2.2	0.8	3.5	2.4	1.6
1976	18.9	10.5	9.4	0.8	5.7	2.8	1.2	4.8	3.6	2.5
1977	14.5	8.1	7.1	0.6	4.6	1.8	1.0	3.4	3.0	2.4
1978	16.2	9.3	8.1	0.7	5.4	2.0	1.2	3.4	3.4	2.6
1979	17.2	10.2	9.0	0.7	5.6	2.6	1.2	3.5	3.5	2.7
1980	18.1	10.8	9.9	1.3	6.0	2.7	0.9	3.2	4.0	3.1
1981	18.9	10.9	10.0	1.1	5.8	3.0	0.9	3.3	4.8	3.8
1982	20.4	9.4	8.3	0.8	5.0	2.5	1.1	3.2	7.8	6.8
1983	18.1	7.9	6.1	0.4	4.2	1.5	1.9	2.9	7.3	6.8
1984	19.2	9.1	6.9	0.5	5.0	1.5	2.1	2.9	7.2	6.7
1985	19.0	9.9	7.9	0.6	5.6	1.7	2.1	2.9	6.1	5.5
1986	24.0	12.9	9.5	0.6	6.6	2.3	3.3	3.9	7.3	6.4
1987	23.5	13.3	9.4	0.5	7.0	1.9	3.9	3.6	6.5	5.7
1988	24.3	15.3	11.1	1.0	7.8	2.2	4.3	3.3	5.6	4.7
1989	24.2	15.6	11.4	1.6	7.7	2.1	4.2	3.4	5.2	4.2
1990	24.2	15.8	11.9	1.9	7.4	2.6	3.9	3.8	4.6	3.5
1991	23.1	15.9	12.1	1.9	7.5	2.7	3.7	3.4	3.9	2.9
1992	23.7	17.1	13.3	2.1	7.9	3.2	3.8	3.2	3.4	2.6
1993	22.6	16.2	12.1	1.9	7.4	2.8	4.1	2.9	3.5	2.7
1994	25.7	18.9	14.0	2.3	8.6	3.2	4.9	2.9	3.9	2.8
1995	34.4	25.3	16.2	1.9	11.3	3.0	9.1	3.1	6.0	4.8
1996	35.1	26.7	17.6	2.0	12.4	3.3	9.1	3.0	5.3	4.0
1997	34.7	27.4	18.3	2.3	12.2	3.8	9.1	2.9	4.3	3.1
1998	38.1	30.6	20.2	2.7	13.3	4.2	10.4	3.0	4.5	3.0
1999	36.4	29.8	19.2	2.5	12.3	4.3	10.6	2.8	3.8	2.7

FUENTE: Cálculos propios con datos del Banco de México e INEGI.

CUADRO A18. Balanza de pagos: Pasivos de la cuenta de capital

(Millones de dólares)

	Saldo de la cuenta de capital	Pasivos totales	Activos totales	Errores y omisiones	Variación de la reserva neta	Ajustes oro-plata y valoración
1980	11 376.9	12 621.5	-1 244.6	-142.2	1 018.6	-217.9
1981	26 597.2	30 856.8	-4 259.6	-9 221.1	1 012.2	123.3
1982	9 995.7	10 820.0	-824.2	-7 405.7	-3 184.8	-115.5
1983	339.3	4 025.2	-3 686.0	-3 080.8	3 100.8	17.1
1984	1 305.8	3 208.2	-1 902.4	-2 136.2	3 200.9	152.2
1985	-316.4	1 060.1	-1 376.6	-2 906.6	-2 328.4	-95.1
1986	2 715.6	2 549.1	166.5	-739.3	985.0	-382.2
1987	-1 188.8	3 608.9	-4 797.7	3 050.2	6 924.4	-824.0
1988	-1 163.0	591.0	-1 754.0	-3 194.8	-7 127.0	393.5
1989	3 175.9	4 346.1	-1 170.2	3 040.9	271.5	124.1
1990	8 297.2	16 996.7	-8 699.5	2 520.4	3 547.9	-181.4
1991	24 507.5	25 507.0	-999.6	-2 166.8	7 378.3	315.7
1992	26 418.8	20 866.9	5 551.9	-960.7	-298.2	11.9
1993	32 482.3	36 084.8	-3 602.5	-3 142.4	5 983.3	-42.6
1994	14 584.3	20 254.2	-5 670.0	-3 313.6	-18 389.3	-2.0
1995	15 405.6	22 763.3	-7 357.6	-4 238.3	9 592.8	-2.1
1996	4 069.2	10 410.4	-6 341.2	34.6	1 768.2	5.4
1997	15 762.9	9 047.0	6 715.9	2 197.1	10 493.7	17.8
1998	17 464.3	17 032.9	431.4	400.4	2 136.9	1.6
1999	14 142.1	16 781.7	-2 639.6	463.1	593.6	-1.5

FUENTE: Banco de México e INEGI.

CUADRO A19. Pasivos de la cuenta de capital

(Millones de dólares)

	Pasivos totales	Préstamos y depósitos	Banca de desarrollo	Banca comercial	Banco de México	Sector público no bancario	Sector privado no bancario
1980	12 621.5	10 473.4	618.2	3 160.3	-132.3	3 077.6	3 749.7
1981	30 856.8	26 783.9	7 495.1	5 647.3	0.0	9 790.2	3 851.2
1982	10 820.0	8 273.3	1 457.5	-2 269.4	1 437.6	5 424.8	2 222.6
1983	4 025.2	2 352.4	354.2	1 415.1	-158.3	3 050.6	-2 309.3
1984	3 208.2	2 102.4	1 075.7	-415.5	1 229.4	1 972.9	-1 760.1
1985	1 060.1	-327.7	1 064.9	-939.3	293.0	485.0	-1 231.3
1986	2 549.1	666.8	1 579.8	-731.6	714.2	584.9	-1 480.5
1987	3 608.9	1 978.2	768.3	46.5	428.1	3 266.6	-2 531.3
1988	591.0	-3 288.7	-1 059.0	1 380.0	-94.3	-587.4	-2 928.0
1989	4 346.1	819.2	-299.3	980.0	1 676.6	-381.1	-1 156.9
1990	16 996.7	10 993.0	4 809.9	4 384.0	-365.1	1 767.2	397.1
1991	25 507.0	7 992.4	1 650.5	5 751.9	-220.0	-1 571.0	2 381.0
1992	20 866.9	-1 567.0	1 174.8	294.9	-460.0	-4 705.2	2 128.5
1993	36 084.8	2 776.7	193.6	3 328.0	-1 174.9	-2 402.1	2 832.1
1994	20 254.2	1 099.5	1 329.3	1 470.7	-1 203.2	-1 690.3	1 193.0
1995	22 763.3	22 951.7	958.6	-4 982.0	13 332.9	10 493.2	3 149.0
1996	10 401.4	-12 193.5	-1 246.2	-1 720.0	-3 523.8	-7 671.3	1 968.0
1997	9 047.0	-8 819.6	-1 020.9	-1 978.4	-3 486.8	-5 035.6	2 702.0
1998	17 032.9	6 301.4	239.6	-142.8	-107.6	1 270.2	6 006.0
1999	16 781.7	-5 576.6	-765.4	-1 368.5	-3 684.7	-4 027.4	4 269.4

CUADRO A19 (conclusión)

	<i>Inversión extranjera</i>	<i>Directa</i>	<i>De cartera</i>	<i>Mercado accionario</i>	<i>Mercado de dinero total</i>	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>
1980	2 148.2	2 089.8	58.4	0.0	0.0	0.0	0.0
1981	4 072.9	3 075.8	997.1	0.0	0.0	0.0	0.0
1982	2 546.6	1 900.3	646.3	0.0	0.0	0.0	0.0
1983	1 672.8	2 191.7	-518.9	0.0	0.0	0.0	0.0
1984	1 105.8	1 541.0	-435.2	0.0	0.0	0.0	0.0
1985	1 387.7	1 983.5	-595.8	0.0	0.0	0.0	0.0
1986	1 882.2	2 400.7	-518.5	0.0	0.0	0.0	0.0
1987	1 630.6	2 634.6	-1 004.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1988	3 879.9	2 880.1	999.8	0.0	0.0	0.0	0.0
1989	3 526.8	3 175.6	351.3	493.3	0.0	0.0	0.0
1990	6 003.7	2 633.3	3 370.5	1 994.5	0.0	0.0	0.0
1991	17 514.6	4 761.5	12 753.2	6 332.0	3 406.4	3 406.4	0.0
1992	22 433.9	4 392.8	18 041.0	4 783.1	8 146.9	8 146.9	0.0
1993	33 308.1	4 388.8	28 919.3	10 716.6	7 405.7	7 012.7	393.0
1994	19 154.7	10 972.5	8 182.2	4 083.7	-2 225.3	-1 942.3	-283.0
1995	-188.4	9 526.3	-9 714.7	519.2	-13 859.6	-13 790.6	-69.0
1996	22 603.9	9 185.5	13 418.5	2 800.6	907.5	948.5	-41.0
1997	17 866.6	12 829.5	5 037.0	3 215.3	584.7	858.2	94.7
1998	10 731.5	11 310.7	-579.2	-665.6	214.1	290.2	-76.1
1999	22 358.3	11 568.2	10 790.1	3 769.2	131.5	106.5	25.0

FUENTE: Banco de México e INEGI.

CUADRO A20. Activos de la cuenta de capital

(Millones de dólares)

	<i>Activos totales</i>	<i>En bancos del exterior</i>	<i>Créditos al exterior</i>	<i>Garantías de deuda externa</i>	<i>Otros</i>
1980	-1 244.6	-809.0	-18.2	0.0	-417.4
1981	-4 259.6	-3 753.5	-194.5	0.0	-311.6
1982	-824.2	316.5	-108.1	0.0	-1 032.5
1983	-3 686.0	-3 155.8	-195.6	0.0	-334.6
1984	-1 902.4	-1 604.6	-50.4	0.0	-247.2
1985	-1 376.6	-1 283.4	-19.3	0.0	-73.9
1986	166.5	-0.4	-382.1	0.0	549.0
1987	-4 797.7	-3 885.2	-464.5	0.0	-448.0
1988	-1 754.0	-74.0	-673.6	-693.4	-313.0
1989	-1 170.2	-177.2	-899.0	-56.0	-38.0
1990	-8 699.5	760.7	-529.5	-7 354.0	-1 576.7
1991	-999.6	921.2	18.6	-604.3	-1 335.0
1992	5 551.9	2 185.9	62.4	1 165.2	2 138.2
1993	-3 602.5	-1 280.4	-281.0	-564.3	-1 476.8
1994	-5 670.0	-3 713.5	-40.8	-615.1	-1 300.6
1995	-7 357.6	-3 163.6	-276.4	-662.1	-3 255.6
1996	-6 341.2	-6 054.7	-624.4	543.7	-205.8
1997	6 715.9	4 859.7	-113.6	-707.6	2 677.4
1998	431.4	155.3	329.8	-768.8	715.1
1999	-2 639.6	-1 671.9	425.0	-825.8	-556.9

FUENTE: Banco de México e INEGI.

CUADRO A21. Tipo de cambio

(Pesos por dólar)

	Mercado libre		Mercado controlado		TC para oblig. en m/e	
	Fin de periodo	Promedio del periodo	Fin de periodo	Promedio del periodo	Fin de periodo	Promedio del periodo
1970	0.01250					
1971	0.01250					
1972	0.01250					
1973	0.01250					
1974	0.01250					
1975	0.01250					
1976	0.01995				0.0195	
1977	0.02273				0.0227	
1978	0.02272				0.0227	0.0227
1979	0.02280				0.0228	0.0227
1980	0.02326	0.02295			0.0233	0.0229
1981	0.02623	0.02451			0.0262	0.0245
1982	0.14850	0.05718	0.0965	0.0574	0.0963	0.0543
1983	0.16135	0.15029	0.1439	0.1202	0.1436	0.1200
1984	0.20997	0.18519	0.1926	0.1678	0.1920	0.1678
1985	0.44750	0.31028	0.3715	0.2570	0.3682	0.2564
1986	0.89620	0.65710	0.9230	0.6114	0.9151	0.6079
1987	2.29440	1.42010	2.1985	1.3667	2.2097	1.3694
1988	2.28400	2.28480	2.2570	2.2503	2.2810	2.2725
1989	2.67200	2.49450	2.6370	2.4532	2.6410	2.4617
1990	2.94290	2.83920	2.9394	2.8073	2.9454	2.8126
1991	3.06880	3.01960	3.0654	3.0068	3.0710	3.0179
1992	3.11410	3.08700			3.1154	3.0945
1993	3.10510	3.11220			3.1059	3.1152
1994	4.06990	3.38760			5.3250	3.3751
1995	7.65840	6.49530			7.6425	6.4190
1996	7.86360	7.58840			7.8509	7.5994
1997	8.06500	7.95000			8.0833	7.9185
1998	9.90800	9.24000			9.8650	9.1357
1999	9.43000	9.55000			9.5143	9.5605

FUENTE: Banco de México e INEGI.

CUADRO A22. Índice del tipo de cambio real^a

	1990 = 100		1980 = 100	
	Con base en el INPC	Cambio anual (porcentaje)	Con base en el ULCM	Cambio anual (porcentaje)
1980	0.66	11.78	100.00	22.06
1981	0.85	27.94	115.95	15.95
1982	1.35	58.91	84.39	-27.22
1983	2.73	101.87	56.00	-33.64
1984	4.51	65.45	58.33	4.16
1985	7.12	57.75	58.69	0.62
1986	13.25	86.23	42.69	-27.26
1987	30.72	131.83	39.97	-6.37
1988	65.79	114.16	49.02	22.65
1989	78.96	20.01	55.54	13.30
1990	100.00	26.65	58.35	5.07
1991	122.66	22.66	64.06	9.78

CUADRO A22 (conclusión)^a

	1990 = 100		1980 = 100	
	Con base en el INPC	Cambio anual (porcentaje)	Con base en el ULCM	Cambio anual (porcentaje)
1992	141.68	15.51	74.26	15.92
1993	155.50	9.75	79.85	7.52
1994	166.33	6.97	77.16	-3.36
1995	224.55	35.00	46.51	-39.72
1996	301.74	34.38	45.03	-3.19
1997	363.98	20.63	50.52	12.18
1998	421.96	15.93	49.91	-120
1999	491.94	16.59	50.64 ^b	1.46

FUENTE: Banco de México.

^a (+) apreciación real; (-) depreciación real.^b El índice del tipo de cambio real con base en el ULCM para 1999 es al primer trimestre.

CUADRO A23. Política cambiaria, 1965-1997

1970-1981	Tipo de cambio fijo. Devaluación en 1976
31/12/1981	Flotación controlada
18/02/1982	El banco central se retira del mercado. Devaluación del peso
5/08/1982	Introducción del tipo de cambio dual
1/09/1982	Introducción de un control de cambios integral
13/12/1982	Se elimina el control de cambios pero se mantiene el mercado dual
1983-1985	El banco central interviene en el manejo de los tipos de cambio controlado y libre dependiendo de las condiciones del mercado y de las metas de política
25/07/1985	Devaluación del tipo de cambio controlado
1985-1987	Tipo de cambio flotante, sesiones de fijación diaria
18/11/1987	Cesan las intervenciones en el mercado libre
14/12/1987	Depreciación del tipo de cambio controlado. Se reduce el diferencial entre el tipo de cambio controlado y el tipo de cambio fijo
2/12/1988	Se devalúa el tipo de cambio controlado y se mantiene fijo hasta fines de 1988
1/01/1989	Deslizamiento diario del tipo de cambio controlado
10/11/1991	Se suprime el doble mercado de cambios y se establece una banda de flotación, con un límite inferior fijo y un límite superior que se desliza gradualmente en función de la cotización máxima de venta en el tipo de cambio bancario al menudeo. Se introduce el tipo de cambio interbancario
20/12/1994	Devaluación
1995	Adopción de un régimen de libre flotación, con intervenciones ocasionales del banco central para impedir las fluctuaciones abruptas. Se autoriza el establecimiento de mercados de futuros en diez instituciones de banca múltiple y en la Lonja de Chicago
Agosto-1996	La Comisión de Cambios anuncia un nuevo esquema para acumular reservas internacionales mediante subasta entre los bancos comerciales de derechos de venta de dólares

APÉNDICE 2. Cronología de las reformas estructurales y programas de estabilización

CUADRO A24. Calendario de reformas fiscales

Año	Cambios administrativos	Impuestos directos	Impuestos indirectos
1955-1972 ^a	Creación del Registro Nacional de Contribuyentes. Mecanización y computarización de la información.	Se elimina el sistema de impuestos por cédulas (tasas impositivas diferentes según la fuente). Instauración de un régimen general para individuos y otro para empresas (impuesto sobre el ingreso neto global). Para los individuos el salario mínimo es deducible. Se introduce la depreciación acelerada. Creación de regímenes especiales para las pequeñas empresas y sectores prioritarios: agropecuario, silvicultura, minería, transporte ^b (el impuesto se calcula con base en un ingreso global estimado).	
1978-1981 ^c	1980: creación de la Ley Federal de Derechos. Se establece el Sistema de Coordinación Fiscal.	Se revisa el esquema impositivo para corregir los efectos de la inflación en el impuesto sobre la renta de las personas y los sesgos regresivos ^d del sistema impositivo. Revisión de los impuestos sobre ganancias de capital, reconociendo su carácter no recurrente y gravando sólo su efecto en el ingreso permanente. Se ajustaron el valor y las reinversiones en activos para considerar la inflación.	1980: se introduce el IVA y elimina el impuesto sobre ventas (ISIM), 400 impuestos municipales y estatales y 30 impuestos específicos de carácter federal. A su introducción en 1980 la tasa general era de 10%, con excepción de las franjas fronterizas (6%). Algunos productos estaban exentos como la maquinaria y equipo para el sector primario. Los impuestos específicos sobre el consumo (por unidad física) son transformados en impuestos <i>ad valorem</i> .
1983	1983: se introduce un derecho equivalente a 26.8% del valor del petróleo crudo extraído, mismo que sustituye a diversos impuestos petroleros.	Sustitución de las acciones al portador por acciones nominativas. ^e Introducción del régimen de integración de dividendos para el cálculo de la base grava-	Se modifican las tasas del IVA introducidas en 1980: la tasa general se incrementa de 10 a 15% y se introduce una tasa de 20% para los bienes y servicios suntuarios. Se restringe la

CUADRO A24 (continuación)

Año	Cambios administrativos	Impuestos directos	Impuestos indirectos
		ble e introducción de un impuesto adicional de 10% sobre las tasas marginales para los contribuyentes con ingresos gravables superiores a cinco veces el salario mínimo.	aplicación de la tasa 0 a los alimentos no procesados, en tanto que los procesados son gravados con una tasa de 6%. Se incorporan los servicios personales independientes al pago de la tasa general. Sólo quedan excluidos los servicios médicos.
1984	Se fortalece la descentralización administrativa del IVA mediante convenios de coordinación con las entidades federativas. Se convierte el IVA en un impuesto por ejercicio anual sujeto a declaración y con pagos bimestrales a cuenta del impuesto ejercido.	Para apoyar la reactivación económica se introduce la deducción anticipada en activos fijos nuevos, en mobiliario y equipo de oficina de fabricación nacional y adquisiciones en transporte nuevo.	
1985	Se consolida la administración local del IVA mediante convenios de coordinación con las entidades federativas y se exige que se lo incluya en el bien del precio o servicio.		
1986	Se introduce una serie de disposiciones para acortar el lapso entre la causación del impuesto y su recaudación (reducir el efecto Tanzi).	Con objeto de obtener recursos adicionales para la reconstrucción de los sismos se establece una sobretasa adicional a las personas físicas con una base gravable superior a 7 veces el salario mínimo.	
1987	Se estimula la descentralización en la recaudación del IVA mediante una fórmula que recompensa a los estados que presenten una recaudación superior al promedio.	La reforma de 1987, ^f elaborada en el contexto del PAC, tiene como objetivos: i) corregir la erosión inflacionaria de la base gravable, ii) aumentar los ingresos públicos sin elevar las tasas, iii) alentar la inversión productiva y la capitalización de las empresas, iv) promover la equidad y v) controlar la evasión.	

ISRE:^g

Modificación de la base gravable: i) deducción de un porcentaje fijo de las inversiones efectuadas; ii) se permite la revaluación para la depreciación de activos fijos; iii) se exige la acumulación/deducción de intereses y pérdidas cambiarias reales;^h iv) se permite la deducción de compras efectuadas en el periodo; v) se permite la revaluación de las aportaciones netas de capital, y vi) se permite el ajuste por inflación de las pérdidas.

Se reduce la tasa impositiva de 42 a 35 por ciento.

Personas físicas: las tarifas para efectuar los pagos provisionales y definitivos se ajustan para evitar que se grave el crecimiento nominal de los ingresos. Se elimina el gravamen adicional introducido en 1986.

1988ⁱ Se plantea la simplificación de la legislación y administración tributarias, la descentralización de la recaudación y la reducción de la evasión fiscal.

ISRE:

Se autoriza la acumulación de los Ceprofis en la determinación de la base gravable y el ajuste mensual del costo de las acciones por la inflación. Se permite la deducción de la pérdida de ingresos sufrida por enajenación de acciones en la bolsa contra las ganancias generadas por el mismo concepto. Se establece un mecanismo para que los contribuyentes con pérdidas efectúen pagos provisionales en el ejercicio siguiente.

Personas físicas:

Se reduce la tasa máxima personal de 55 a 50%. Se desgrava la tarifa de las personas físicas en 40% el primer trimestre y en septiembre. Se hace una desgravación adicional a la tarifa hasta 30% para los primeros cuatro salarios mínimos.

CUADRO A24 (continuación)

Año	Cambios administrativos	Impuestos directos	Impuestos indirectos
1989 ^j	<p>Para controlar la evasión fiscal se demanda a las empresas la conformación de una Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (CUFIN), formada por las utilidades después de impuestos. Los dividendos distribuidos fuera de ésta y las ganancias de capital no consideradas en la CUFIN deben ser gravados al 34 por ciento.</p>	<p>En 1989 se gravan los activos totales de las empresas sujetas al ISR con un impuesto de 2%, mismo que puede ser acreditado contra el ISR (están exentas las instituciones financieras).</p> <p>Se simplifica y automatiza el ajuste inflacionario de la depreciación y de las variaciones de inventarios y se da opción de hacer la deducción inmediata del valor presente de la inversión. Se elimina el sistema de créditos fiscales (Ceprofis).</p> <p>Las empresas con ventas menores a 300 millones al año pueden aplicar deducciones fijas en salarios y las empresas comerciales que venden directamente al público están exentas de pagar el IVA.</p> <p><i>Personas físicas:</i></p> <p>La tasa máxima de las personas físicas pasa de 50 a 35%.^k El número de tramos se reduce de 12 a 8 (temporamente a 6 en 1989-1990) y se indizan al IPC.</p> <p>La tasa de gravamen para los dividendos contables pasa de 50 a 34 por ciento.</p> <p>El gravamen a los intereses pagados por el sistema financiero pasa de 2.52 a 1.4 por ciento.</p> <p>Se eliminan los siguientes gravámenes a: los dividendos fiscales, la ganancia por enajenación de casa-habitación, los intereses de títulos a plazo mayor de un año, las erogaciones por remuneración al trabajo prestado bajo dependencia de un patrón.</p>	

No residentes:

Se reducen las tasas de retención a: intereses pagados por instituciones financieras del exterior (15 a 4.9%), intereses pagados a proveedores extranjeros y pagos por arrendamiento financiero (21 a 10%), otros intereses (42 a 35%), arrendamiento de aviones y contenedores (21 a 5%), pagos por patentes a extranjeros (42 a 35%), pagos por derechos de autor (21 a 15%), los salarios y honorarios quedan sujetos a un sistema de gravamen en función de los ingresos percibidos.

Ciertos componentes de la renta quedan exentos de impuestos: horas extras, beneficios del IMSS, compensaciones en especie.

1990 Se fortalecen los procesos de auditoría y vigilancia fiscal y se perfeccionan los mecanismos de control. La reforma a la Ley Aduanera revisa y modifica la operación de las aduanas: se adopta el sistema de autodeclaración, se instaura un sistema de revisión aleatorio y se establecen módulos de recepción de trámites y atención fiscal en distintos lugares del país.

Se inician negociaciones con diferentes países para celebrar acuerdos que eviten la doble tributación internacional.

La Federación retoma la recaudación del IVA, para incorporar su cobro en el mismo formato que los impuestos federales y por medio del sistema bancario.

Las bases impositivas especiales se eliminan y los sectores implicados quedan sujetos al régimen aplicable al resto de la economía o a un impuesto al consumo basado en la corriente de caja.

Se establece una reducción de 50% del activo de las empresas agropecuarias.

Para las pequeñas empresas el régimen tributario especial es reemplazado por un régimen simplificado, basado en un libro de entradas y salidas, y que considera reglas más sencillas para el cálculo de la depreciación, no considera el pago sobre activos totales ni obliga a un registro de todos los gastos.

Agosto: se establecen precios diferenciados para los combustibles automotores entre la frontera norte y el resto del país.

1991 Entra en vigor un nuevo esquema para la participación de los ingresos federales entre las entidades federativas y los municipios (Fondo General de Participaciones y

IVA:

Noviembre: en el marco del PECE la tasa general del IVA se unifica y baja de 20 y 15% a 10%. Se eximen los alimentos procesados y las me-

CUADRO A24 (continuación)

Año	<i>Cambios administrativos</i>	<i>Impuestos directos</i>	<i>Impuestos indirectos</i>
	Fondo de Fomento Municipal). Se revisan los mecanismos de coordinación entre los tres estratos de gobierno para incentivar la recaudación de impuestos federales y locales.		<p>dicinas. Se gravan los intereses nominales por créditos al consumo con la tasa general del impuesto al valor agregado.</p> <p>IEPS:</p> <p>Nuevo régimen fiscal de Pemex, que implica un mayor pago de impuestos especiales y menor pago de derechos. Se derogan los gravámenes sobre aguas envasadas, refrescos y concentrados, servicios telefónicos y seguros individuales. Se reducen los gravámenes a: los vinos (25 a 21.6%), bebidas alcohólicas (50 a 44.5%) y cerveza (25 a 22 por ciento).</p> <p>Otros impuestos: se derogan los gravámenes a: la nómina de las empresas (1%), vehículos populares, adquisición de azúcar y cacao. Se reducen la tasa máxima sobre automóviles nuevos (50 a 10% en el interior y 8% en la zona fronteriza) y la adquisición de inmuebles (10 a 2 por ciento).</p> <p>Impuestos al comercio exterior: reformas a la Ley de Aduanas, reestructuración de la administración de aduanas.</p> <p>Inclusión a partir de 1992 de los ingresos provenientes del programa de regularización de vehículos.</p> <p>Precios y tarifas públicos: el precio de las gasolinas se ajusta mensualmente de acuerdo con la inflación esperada.</p> <p>Se reestructuran las tarifas de energía eléctrica para uso industrial en función de la hora, la región y la estacionalidad.</p> <p>Se mantienen los subsidios en el consumo residencial a los rangos de menor consumo.</p>

1992			En enero se suprime el tratamiento especial acordado a las zonas fronterizas y las tasas se unifican de 6, 15 y 20% y pasan a 10 por ciento.
1993	Se establece un fondo de participación mediante el cual la Federación otorga hasta 10% de sus ingresos por puentes de peaje para apoyar el mejoramiento vial.	En el marco del PECE se toman medidas para: apoyar la recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores que perciben menos de cuatro salarios mínimos y para fortalecer la posición financiera de las empresas y contribuir al empleo (ampliación del periodo de recuperación del impuesto al activo de 5 a 10 años, se aumenta la deducción anual de la depreciación de vehículos de 20 a 25%, se incrementa la deducción para inversiones en equipo para control de la contaminación ambiental; se reduce la tasa del ISRE de 35 a 34 por ciento.	
1994			
1995	Se propone la transformación del sistema de Coordinación Fiscal en un Sistema de Coordinación Hacendaria.	Se reduce la tasa del impuesto al activo de 2 a 1.8. Bonificación fiscal de hasta 3% para los trabajadores que reciben entre 2 y 4 salarios mínimos. Se otorgan incentivos fiscales para la creación de empleos.	Abril: se incrementa la tasa general del IVA de 10 a 15% y se gravan los intereses reales por créditos al consumo Se exime el pago de impuestos sobre automóviles nuevos (ISAN) y la importación de vehículos.
1996		Se exime del pago del impuesto al activo a las empresas con ingresos menores a 7 millones de pesos en 1995.	Se autorizó a las empresas deducir hasta 71% de la inversión en automóviles nuevos cuyo valor unitario no excediera de 224 mil pesos. Se amplía de 5 a 10 años el periodo de amortización de pérdidas fiscales. Se modifica la Ley del IVA para incorporar el régimen de tasa cero para alimentos procesados y medicinas a lo largo de toda la cadena productiva.

CUADRO A24 (conclusión)

Año	Cambios administrativos	Impuestos directos	Impuestos indirectos
1997	<p>Entra en operación el Servicio de Administración Tributaria (SAT), órgano desconcentrado de la SHCP. Sus principales objetivos: hacer más eficientes los procesos de recaudación y crear las condiciones necesarias que propicien en los contribuyentes el cumplimiento voluntario y adecuado de sus obligaciones fiscales.</p>	<p>Se permite en el ISR la deducción de hasta 62.5 por ciento a las inversiones que en 1997 excedieran a las efectuadas en 1995.</p> <p>Se permite a las sociedades de inversión de capitales diferir el pago del ISR por los intereses y la ganancia inflacionaria cuando sus activos financieros distintos de acciones no exceda de ciertos porcentajes.</p> <p>Para evitar la doble tributación internacional se modifica la Ley del ISR para establecer el acreditamiento de los impuestos pagados en el extranjero.</p>	<p>Se exime del pago del IMPAC a las empresas que en 1996 hayan cubierto ingresos acumulables de hasta 8.9 millones de pesos.</p> <p>Se restablece el ISAN, con un esquema gradual, aplicando una tasa inferior a la vigente en 1994.</p> <p>Se permite el acreditamiento de 100% del IVA pagado en la adquisición de bienes de inversión sujetos a la deducción inmediata.</p>
1998	<p>En materia de simplificación administrativa, se reduce la información (hasta en 33%) en diversos formatos de declaración; se eliminan las máquinas de comprobación fiscal; se reduce de 50 a 40 días el plazo máximo para que el fisco realice la devolución de impuestos; se reduce de 10 a 5 años el periodo en el cual los contribuyentes deben conservar la contabilidad.</p>	<p>Se permite deducir, tanto al empleador como al trabajador, las aportaciones voluntarias que realice a la cuenta de ahorro individual del trabajador hasta por 2% del salario base de cotización.</p> <p>Se crea el régimen para pequeños contribuyentes para personas físicas con actividad empresarial.</p>	<p>Se exime totalmente del pago del IVA que se causa por la prestación del servicio o suministro de agua para uso doméstico, y se establece la posibilidad de acreditar el impuesto que se hubiere trasladado por la adquisición de bienes y servicios destinados a la prestación del servicio o suministro de agua para uso doméstico.</p>
1999	<p>Para combatir la informalidad y la evasión, se considera como grave el delito de defraudación fiscal calificada, y se faculta a las autoridades para solicitar garantía en devoluciones excesivas o que rompan la pauta de comportamiento del contribuyente.</p>	<p>Se elimina la deducción inmediata y se reduce la tasa permanente de ISR empresarial de 34 a 32 por ciento.</p> <p>Se acota la consolidación fiscal eliminando el concepto de control efectivo y limitando la consolidación a 60% del porcentaje de control accionario.</p>	<p>En sectores difíciles de fiscalizar, el IVA cambia de sujeto del impuesto y se elimina el beneficio de aplicar tasa cero a exportaciones indirectas.</p> <p>Se cambia la causación del IEPS en la enajenación de bebidas a la primera enajenación.</p>

Se modifica la Ley Aduanera: la importación de maquinaria y equipo que se realice a partir de este año deberá pagar el arancel que corresponda por la proporción en que dichos bienes se hubieran empleado para la producción destinada al mercado nacional.

Se aumenta la tasa marginal máxima de ISR para personas físicas de 35 a 40% (con una tasa intermedia de 37.5%), y se aplica una retención de 5% a dividendos de la empresa.

^a Entre 1955 y 1972 el ejecutivo envió al Congreso cinco iniciativas de reforma fiscal (1955, 1962, 1965, 1971 y 1972).

^b En la práctica los regímenes especiales se traducían en una exención impositiva casi completa.

^c Esta reforma tiene como propósito fundamental adaptar la regulación existente al nuevo contexto inflacionario.

^d Antes de 1979 la recaudación se concentraba en la categoría de una a cinco veces el salario mínimo.

^e Con la finalidad de permitir la introducción del régimen de integración de dividendos, reducir la evasión y aumentar la eficacia y equidad del sistema distributivo.

^f Las reformas debían entrar en vigor gradualmente entre 1987 y 1991 para evitar problemas de liquidez en las empresas.

^g Se esperaba que la reforma del ISRE: i) estimulara la inversión, ii) protegiera la competitividad de las empresas mexicanas y evitara las salidas de capital por motivos fiscales y iii) eliminara el sesgo a favor del endeudamiento.

^h La deducción de los intereses nominales introducía un sesgo a favor del endeudamiento excesivo.

ⁱ Las adecuaciones fiscales de 1988 están orientadas a consolidar la reforma de 1987 para fortalecer la recaudación, eliminar los efectos de la inflación en la base gravable, aumentar la equidad y eficiencia, y avanzar en la simplificación administrativa y la descentralización de la recaudación.

^j A fines de 1988 el sistema fiscal mexicano descansaba en un reducido número de contribuyentes, altas tasas impositivas y un elevado número de impuestos. Prevalían los subsidios, decretos promocionales y tratamientos preferenciales. Las tasas impositivas eran superiores a las de los principales socios comerciales. Se aplicaba una elevada retención en las transferencias de intereses y regalías al exterior. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 planteó una profunda reforma basada en la reducción de las tasas impositivas y eliminación de diversos gravámenes, ampliación de la base tributaria, y simplificación y modernización administrativa.

^k Al igualar las tasas marginales del impuesto sobre la renta de las empresas con las tasas más altas del impuesto personal se buscaba reducir el arbitraje impositivo.

CUADRO A25. Calendario de reformas financieras

<i>Año</i>	<i>Regulación financiera</i>	<i>Regulación organizacional e innovación financiera</i>	<i>Regulación prudencial y supervisión</i>
1974	Las tasas pasivas se ajustan al alza y se permite que las activas se fijen en función del CPP.	Se autoriza la creación de la banca múltiple. Las nuevas instituciones comienzan a operar en diciembre de 1976.	
1975		El congreso aprueba la Ley del Mercado de Valores, que crea el marco legal para el desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios. A partir de 1975 el Banco de México promueve la reestructuración del sistema bancario. En 1975 existían 243 bancos y en 1982 su número se había reducido a 68, de los cuales 35 eran bancos múltiples.	
1976		Se permite a los bancos comerciales captar recursos mediante certificados de depósito (en pesos o dólares y entre 30 y 725 días) y pagarés (1, 3 o 6 meses de plazo y negociables en la Bolsa de Valores).	
1977	En abril se establece una tasa única de encaje para los instrumentos de la banca múltiple denominados en pesos.	En mayo se autorizan las cuentas de depósito con fechas predeterminadas de retiro con tasas de interés variables, más elevadas que los instrumentos tradicionales. El Banco de México fija la tasa máxima.	Se crea la Comisión Nacional de Valores, entidad encargada de supervisar y regular las operaciones de los mercados de capitales y de dinero.
1978		Se crean los Cetes con rendimientos fijados por el Banco de México.	
1980		Salen las primeras emisiones de papel comercial y obligaciones convertibles. Se flexibilizan las reglas de emisión de las aceptaciones bancarias.	
1982	Liberación de las subastas de Cetes. Los montos y rendimientos son fijados por el mercado	Nacionalización de los bancos privados mediante una reforma a la Constitución.	

1983		Se reestructura el sistema bancario: el número de instituciones se reduce de 68 a 29.	
1985		La Ley Bancaria reemplaza a la Ley de Nacionalización y autoriza la venta de hasta 34% del capital accionario al sector privado. El número de bancos pasa de 29 a 19.	
1986		Se introduce los Pagafes, denominados en dólares con vencimientos a 28, 180 y 360 días.	Se crea un fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (Fonapre).
1987	La tasa marginal de reserva obligatoria se reduce de 92.2 a 51 por ciento.	Se vende 34% de las acciones de los 15 bancos nacionalizados al sector privado. Se introducen los Bondes con vencimiento a 1 o 2 años.	
1988	Octubre-noviembre: se suprimen las restricciones cuantitativas (crédito selectivo) en los recursos captados por instrumentos bancarios no tradicionales. Se sustituye el requisito de reserva por el de liquidez: 30% de la cartera debe mantenerse en bonos del gobierno.		
1989	Se extienden las medidas anteriores a los depósitos a plazo (abril) y a las cuentas de cheques (agosto) y se autoriza en junio el pago de intereses sobre estas últimas (cuenta maestra). Los certificados bancarios de depósito en divisas quedan sujetos al régimen de liquidez con la restricción de que los créditos otorgados con el 70% restante estén denominados en divisas.	Se introducen los Ajustabonos con vencimientos de 3 a 5 años y rendimientos indizados al índice de precios al consumidor, y los Tesobonos a 1 y 3 meses y rendimientos indizados al tipo de cambio. Diciembre: se aprueban disposiciones para la integración de grupos financieros. La CNV autoriza a las compañías de factoring la emisión de papel comercial (sujeto al requerimiento de liquidez) y a recibir financiamiento de los bancos nacionales o extranjeros; y a las empresas privadas la emisión de dos nuevos instrumentos de deuda a largo plazo.	La CNV autoriza la creación de compañías privadas calificadoras del riesgo implícito en las emisiones de papel comercial negociadas en la bolsa.

CUADRO A25 (continuación)

Año	Regulación financiera	Regulación organizacional e innovación financiera	Regulación prudencial y supervisión
1990	<p>Se permite la participación extranjera hasta por 30% del capital social de los bancos y casas de bolsa y hasta por 49% del capital de las compañías de seguros, afianzadoras, almacenes de depósito y arrendadoras. Desregulación de las comisiones de las casas de bolsa, las primas de seguros y las tarifas, y los acuerdos contractuales en el mercado de seguros y fianzas.</p> <p>Se permite a los extranjeros, sin restricciones, la compra-venta de valores de renta fija, y la adquisición minoritaria de acciones de voto en algunas compañías por medio de la inversión en cartera.</p>	<p>Se expide la Ley de Instituciones de Crédito y se reforman los artículos 28 y 123 de la Constitución para permitir la privatización de los bancos (mayo) y se emiten lineamientos para su desincorporación (septiembre). Se establece la equivalencia entre inversionistas nacionales y extranjeros en cuanto a derechos corporativos. Comienzan fusiones/cierres de los bancos de desarrollo.</p> <p>Se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, que promueve la intermediación universal y la formación de grupos financieros en un esquema de sociedades controladoras (banco o casa de bolsa).</p> <p>Se reforma la Ley del Mercado de Valores: se introduce la figura de especialista bursátil (intermediario y agente por cuenta propia).</p>	<p>Enero: se separa la CNB de la CNSF. La nueva Ley de Instituciones de Crédito pone límites a la propiedad del capital social de los bancos: 5% (10% con autorización) a los inversionistas individuales y 15% a los institucionales, limita la concentración del riesgo crediticio y de la inversión accionaria, impone requisitos de idoneidad a los accionistas mayoritarios y a los funcionarios bancarios. Se restringen los préstamos a gerentes y accionistas.</p> <p>Para las casas de bolsa se impone un límite de 10% a la tenencia individual de acciones.</p> <p>La sociedad controladora de los grupos financieros debe ser propietaria de por lo menos 51% de las acciones de las entidades del grupo y será responsable de las obligaciones y pérdidas de las subsidiarias. Se prohíben las tenencias de inversiones patrimoniales en transversales de capital entre las subsidiarias y de éstas en la compañía controladora. Los conglomerados no pueden tener empresas del sector real.</p> <p>Se reemplaza el Fondo de Apoyo Preventivo (Fonapre) por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).</p> <p>La Ley del Mercado de Valores redefine el tratamiento de la información privilegiada.</p>
1991	<p>Agosto: se aplica un coeficiente de liquidez de 50% a la intermediación de los bancos nacionales en dólares, el 50% restante puede dedicarse a créditos en dólares.</p>	<p>Se establece un monto máximo a los depósitos de ahorro en moneda nacional y se establece que la tasa de interés debe ser uniforme. Los otros instrumentos de capta-</p>	<p>Se emiten lineamientos para la capitalización de los bancos compatibles con el BIS: la proporción de capital mínimo/activos ponderada por el riesgo debe ser de 8% a partir de 1993.</p>

Septiembre: se elimina el coeficiente de liquidez en los pasivos en moneda nacional de la banca múltiple. 25% de valores con los que estaba constituido dicho coeficiente debió convertirse en Bondes a 10 años.
Se elimina el sistema de control de cambios.
Fijación de un saldo máximo al financiamiento interno del Banco de México.

ción no tienen restricciones de monto ni de interés (puede diferir de un inversionista a otro).

Se autorizan sin restricciones operaciones pasivas denominadas en moneda extranjera a agencias y filiales en el extranjero de bancos nacionales: depósitos a la vista y a días preestablecidos, pagaderos en México.

Se desincorporan nueve bancos: Mercantil, Banpaís, Cremi, Confía, Oriente, Bancrecer, Banamex, Bancomer, BCH.

Se reconocen legalmente las Cajas de Ahorro (con fin no lucrativo).

Se desincorporan Serfin, Comermex, Somex, Atlántico, Promex y Banoro.

Febrero: el Congreso aprueba la creación del SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro).

Integración de reservas preventivas de 1, 20, 60 y 100% sobre los préstamos clasificados en cuatro categorías de riesgo.

Las instituciones de crédito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje deben mantener equilibrada su posición de divisas.

Establecimiento de límites máximos al financiamiento de los bancos múltiples a una persona, entidad o grupos de personas.

Diciembre: entran en vigor las reformas a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares.

Se crea la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero.

Junio: reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular Agrupaciones Financieras que proponen que el capital pagado de las instituciones de crédito se integre por una parte ordinaria y una adicional, hasta por 30% del capital ordinario (acciones de la serie L), que pueden ser adquiridas por extranjeros, y faculta a las sociedades controladoras a contraer pasivos directos con fines de capitalización o para incorporar/fusionar otras entidades.

Reforma a la Ley del Infonavit.

Mayo: el ejecutivo somete al Congreso un paquete de reformas a:

Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular Agrupaciones Financieras (privatización y ampliación de la cobertura del sistema de información sobre operaciones activas y obligación a las filiales en el extranjero a ajustarse a las disposiciones de las autoridades mexicanas).

1992

1993

Entra en vigor la nueva unidad monetaria. Se reforman los artículos 28, 133 y 123 de la Constitución para otorgar plena autonomía al Banco de México.

Enero: se lleva a rango de ley el SAR integrado al ISSSTE (la administración pública debe aportar 5% para vivienda, adicional al 2% de ahorro).

CUADRO A25 (continuación)

<i>Año</i>	<i>Regulación financiera</i>	<i>Regulación organizacional e innovación financiera</i>	<i>Regulación prudencial y supervisión</i>
			<p><i>Ley del Mercado de Valores (permite a los intermediarios bursátiles una creciente internacionalización: sistema Internacional de Cotizaciones, oferta pública de valores extranjeros, los valores en depósito pueden mantenerse en entidades bancarias del exterior, etcétera).</i></p> <p><i>Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (amplía la gama de operaciones y elimina la prohibición de operar con acciones propias).</i></p> <p><i>Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (se autoriza la operación con el régimen de capital fijo o variable y se simplifican los procedimientos de fusión).</i></p> <p><i>Ley Federal de Instituciones de Fianzas (autoriza las operaciones de reafianzamiento con el exterior, se les otorga mayor autonomía, se suprime la inversión obligatoria y canalizada, se desregulan las primas, comisiones y remuneraciones).</i></p>
1994	<p>Abril: entra en vigor la nueva Ley del Banco de México; establece que:</p> <p>El Banco Central es autónomo en sus funciones y administración.</p> <p>Su objetivo básico es la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.</p> <p>Se le otorga facultad exclusiva para manejar su propio crédito.</p> <p>Se le asigna, en cooperación con las autoridades competentes la regulación del tipo de cambio y de la intermediación y servicios financieros.</p>	<p>Enero: entra en vigor el TLC, que en materia financiera establece la apertura de los mercados financieros sobre la base de los siguientes principios:</p> <p>Trato nacional.</p> <p>Reserva cautelar.</p> <p>Nación más favorecida.</p> <p>Reserva nacional (se excluyen la política monetaria y cambiaria, la banca de desarrollo y los sistemas de seguridad social).</p> <p>Liberación progresiva: se permitirá a las empresas financieras de los otros países miem-</p>	<p>Cambio en la Administración de la CNB, introducción de mejoras en el sistema de supervisión bancaria y supervisión conjunta de los grupos.</p>

bro establecerse como empresas subsidiarias o filiales, sujetas durante el periodo de transición a límites de participación sobre la base de su capital:

Bancos: agregada de 8 a 15%, individual de 1.5 a 4%, después del periodo de transición sólo queda vigente el límite individual.

Casas de bolsa, compañía de factoraje y arrendamiento: agregada de 10 a 20%, individual, casas de bolsa 4 por ciento.

Aseguradoras: agregada de 6 a 12%, individual 1.5%. Desaparecen después de la transición.

Empresas financieras no bancarias de objeto limitado: agregado 3 por ciento.

Las otras empresas financieras pueden establecer sus filiales sin límites de participación.

Después de la transición sólo se pueden aplicar salvaguardas temporales. Estados Unidos otorga una exención temporal.

Cinco años de la Ley Glass Stegal que impide la asociación de bancos y casas de bolsa.

1995 **Marzo:** se introduce un nuevo sistema de encaje: encaje promedio cero y se introduce la TIEE (tasa de interés interbancaria de equilibrio), que sustituye a la TIIP.

Se llevan a cabo reformas legales para permitir que la participación extranjera sea de 49% en bancos, casas de bolsa y grupos financieros, y se autoriza la adquisición por instituciones extranjeras de bancos con capital neto menor a 6 por ciento.

Se autoriza la creación y operación de nuevos intermediarios financieros. Número total a fines de año: 18 bancos privatizados, 16 nuevos bancos nacionales, 15 bancos filiales del exterior y el Banco Obrero.

Enero: por medio del Fobaproa se establece una ventanilla de liquidez en dólares.

Marzo: nuevos requerimientos para la constitución de reservas preventivas: 60% de la cartera vencida o 4% de la cartera total y creación de Procapte (Programa de Capitalización Temporal).^a

Abril: programa de reestructuración de créditos en UDIS (unidades de inversión).^b

Mayo: la CNB se fusiona con la CNV para formar la CNBV.^c

Se crean las sociedades de información crediticia (información de posibles sujetos de crédito). Se crean programas de capitalización individual y mecanismos de compra de cartera neta de reservas por el Fobaproa.

CUADRO A25 (continuación)

Año	Regulación financiera	Regulación organizacional e innovación financiera	Regulación prudencial y supervisión
1996	Se redefine el concepto de variación del crédito interno neto: los pasivos del instituto central a favor del FMI son sustraídos a los activos internacionales brutos para obtener los activos internacionales netos y éstos son sustraídos a la BM.	Enero: las compañías de Canadá y los Estados Unidos asociadas con aseguradoras pueden incrementar su participación accionaria al 100 por ciento.	<p>Septiembre: acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores (ADE): tregua judicial, condonación de la totalidad de los intereses moratorios, aplicación hasta por un año de intereses preferenciales.^d</p> <p>Abril-mayo. reformas a la legislación financiera para garantizar el patrimonio de los usuarios de la banca, permitir mayor participación al capital extranjero, combatir el lavado de dinero.</p> <p>Se revisan métodos de valuación de instrumentos, clasificación de carteras y calidad de información.</p> <p>Mayo: Alianza para la Vivienda que comprende el Programa de Beneficios Adicionales para los Deudores de Créditos para la Vivienda.</p> <p>Julio: Finape (Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero), otorga descuentos entre 20 y 40% a los deudores y financiamiento por 12 mil millones de pesos a proyectos rentables.</p> <p>Agosto: Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a las Mpyme.</p> <p>Se crea la empresa Valuación y Venta de Activos, S. A., subsidiaria del Fobaproa, para que realice la venta de activos.</p>
1997		En noviembre el Banco de México presenta una serie de reformas al régimen de inversión para las operaciones en moneda extranjera, las cuales tienen como objetivo que las instituciones de banca múltiple cuenten con un régimen más adecuado para admi-	Acuerdo de Apoyo Crediticio a los estados y municipios con adeudos previamente reestructurados en UDIS.

nistrar sus requerimientos de liquidez por las operaciones que realizan en moneda extranjera, y que se procure que la captación en moneda extranjera sea estable y de mayor plazo.

1998 En septiembre, el Banco de México establece un mecanismo de depósitos obligatorios para las instituciones de crédito, mediante el cual se crea un fondo por un monto máximo acumulado de 25 mil millones de pesos.

Seguimiento al proceso de redimensionamiento del Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI).

Entra en operaciones el Mercado Mexicano de Derivados (Mexder), con la intermediación de futuros del dólar a 3, 6, 9 y 12 meses. Los objetivos de este mercado son ofrecer una opción a los distintos agentes económicos para una mejor administración y distribución de los riesgos inherentes a las operaciones financieras efectuadas en dólares estadounidenses.

En diciembre se aprueba la Ley de Protección al Ahorro Bancario, así como reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de instituciones de crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras.

Entran en vigor nuevos criterios contables consistentes en normas internacionales aplicables a las uniones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado y sociedades controladoras de grupos financieros.

Se emiten disposiciones de carácter prudencial para el fomento del sano desempeño de la actividad crediticia por parte de los bancos, en las que se precisan las funciones y responsabilidades de los órganos sociales, ámbitos y personal implicados, y los mecanismos de control de las operaciones crediticias.

Se acuerda un convenio para el fortalecimiento financiero del Infonavit.

1999

En mayo se publican reformas a las leyes de instituciones de crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Federal de Instituciones de Fianzas, General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, del Mercado de Valores y la de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como al Código Federal de Procedimientos Penales.

En noviembre se publican las reformas a la Ley Federal de las Instituciones de Fianzas.

Con la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en enero se da origen a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros (Condusef).

En mayo el IPAB inicia operaciones con el propósito de ofrecer un sistema para la protección al ahorro bancario que garantice el pago de las obligaciones a cargo de las instituciones bancarias, y para administrar los programas de saneamiento financiero.

CUADRO A25 (conclusión)

Año	Regulación financiera	Regulación organizacional e innovación financiera	Regulación prudencial y supervisión
		<p>En diciembre se publican las reformas de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS).</p> <p>Se aprueba la Ley de Concursos Mercantiles, así como la reforma al artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De esta manera, el concurso mercantil constará de dos etapas sucesivas: la conciliación y la quiebra.</p>	<p>Entran en operación tres nuevos programas de apoyo a deudores de la banca denominados "Punto Final":</p> <p>Programa de Beneficios a los Deudores de Créditos para el sector Agropecuario y Pesquero.</p> <p>Programa de Beneficios a los Deudores de Créditos Empresariales.</p> <p>Acuerdo de Beneficios a los Deudores de Crédito para la Vivienda.</p> <p>Se establecen medidas de regulación prudencial como: requerimientos de capital más estrictos; nuevos criterios para valorar recursos, instrumentos y carteras crediticias; técnicas de medición y supervisión de los riesgos; nuevos criterios contables para bancos, sociedades controladoras para bancos, sociedades controladoras.</p>

^a Funciona mediante la colocación de obligaciones subordinadas de conversión obligatoria por parte de los bancos interesados, mismas que se adquieren y administran por el Fobaproa, utilizando financiamiento otorgado por el Banco de México. Los recursos recibidos por los bancos se depositan en el banco central a tasa y plazo idénticos al de las obligaciones, con el fin de evitar la expansión de la BM. El plazo del programa es de cinco años a partir del 31 de marzo de 1995. El programa está creado para que los bancos cuenten con un plazo adecuado para colocar en los mercados instrumentos de capital y puedan pagar los apoyos recibidos. El Fobaproa puede exigir la conversión anticipada de las obligaciones en acciones.

^b Las UDIS son unidades de cuenta de valor real constante, en las que se pueden denominar créditos, depósitos y otras operaciones financieras, cuyo valor no se erosiona por la inflación, debido a que evoluciona de modo proporcional a la variación del INPC. Los programas de UDIS evitan la amortización acelerada de los créditos causada por la inflación, disminuyendo la corriente de efectivo que tienen que pagar las empresas y particulares ya que en los créditos denominados en dicha unidad se capitaliza la inflación y los acreditados tienen que pagar solamente los intereses reales en el corto plazo. El gobierno facilita la reestructuración de los adeudos al permitir a los bancos transferir dichos créditos a un fideicomiso especial, que es financiado con valores denominados en UDIS que adquiere el gobierno a tasa de interés real fija, y éste paga con títulos a tasa nominal variable. Es decir, el gobierno asume el riesgo de tasa si las tasas reales que tiene que pagar por los bonos gubernamentales son superiores a las de los de sus préstamos en UDI.

^c Toma medidas para fortalecer la supervisión: intensificación de las visitas de inspección, homogeneización de los criterios contables respecto a las normas internacionales, ampliación de mecanismos de información financiera y su divulgación oportuna.

^d Los costos son compartidos por el gobierno federal y la banca.

CUADRO A26. Calendario del proceso de apertura comercial

<i>Año</i>	<i>Política arancelaria</i>	<i>Arancel medio (porcentaje)</i>	<i>Política comercial</i>	<i>Acuerdos comerciales</i>
1982	Congruente con el modelo de sustitución de importaciones.	27	Se implanta el control de cambios. Al cierre del año hay dos tipos de cambio: el libre y el oficial.	Acuerdos de alcance parcial en el marco de ALADI con Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.
1983	<p>Inicia la reducción gradual de aranceles.</p> <p>Las importaciones exentas de arancel pasan de 21 a 42% de las totales.</p> <p>Arancel máximo de 100% y 381 fracciones sujetas a permiso de exportación.</p>	23.8		
1984		23.3		México y Canadá firman un memorándum de entendimiento en materia de comercio.
1985	<p>Se extienden las importaciones exentas de arancel a 64.1% del total.</p> <p>249 fracciones sujetas a permisos de exportación.</p> <p>Las importaciones sujetas a permisos de importación pasan de 83 a 47.1 por ciento.</p>	25.4	<p>El Programa de Empresas de Ingeniería y Tecnología restaurado.</p> <p>Programa PITEX.</p> <p>Programa Dimex.</p> <p>Para compensar la reducción en los permisos previos, los precios oficiales de importación pasan de cubrir 18.7 a 25.4% de la producción comerciable.</p>	México y Estados Unidos firman un entendimiento bilateral en materia de subsidios y derechos compensatorios. México solicita su ingreso al GATT.
1986	<p>Se extienden las importaciones exentas de arancel a 73.2% del total.</p> <p>Menos de 28% del valor de las importaciones sujeto a permisos de importación.</p>	22.6	Empieza a dismantelarse el sistema de precios oficiales. Sólo 13.4% de la producción de comerciables continúa cubriéndose por este instrumento.	México ingresa al GATT y participa activamente en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay.
1987	204 fracciones sujetas a permisos de exportación.	10	<p>Programa Altex.</p> <p>Programa Ecex.</p>	México y Estados Unidos firman un entendimiento bilateral en materia de comercio e inversión.

CUADRO A26 (continuación)

Año	Política arancelaria	Arancel medio (porcentaje)	Política comercial	Acuerdos comerciales
1988	Arancel máximo pasa de 100 a 20% y el número de artículos sujetos a restricciones cuantitativas pasa de 1 200 a 325. 415 fracciones sujetas a permisos de exportación.	9.7	Todos los precios oficiales usados para la valuación aduanera son eliminados y sustituidos por una legislación anti-dumping y un sistema de derechos compensatorios. Inicia política de comercio muy liberal, con excepción del sector agrícola.	México ingresa al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico México y Estados Unidos firman un nuevo convenio bilateral textil.
1989	18.9% de las importaciones sujeto a permisos de importación. 362 fracciones sujetas a permisos de exportación.	10.4		México ingresa al esquema de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC). México y Estados Unidos suscriben un entendimiento para facilitar el comercio y la inversión.
1990	13.1% de las importaciones sujeto a permisos de importación.	13.1		México, Colombia y Venezuela crean el Grupo de los Tres.
1991	Menos de 10% del valor de las importaciones sujeto a permisos de importación. 343 fracciones sujetas a permisos de exportación.	13.1		Acuerdo de Complementación Económica (México-Chile). México y la Comunidad Europea firman el Acuerdo Marco de Cooperación. México, Colombia y Venezuela firman un memorándum de entendimiento. México y Bolivia se comprometen a iniciar negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio. Inician las negociaciones formales del TLCAN.
1992	101 fracciones sujetas a permisos de exportación.	13.1		México y los países centroamericanos firman el Acuerdo Marco Multilateral.

				México, Canadá y Estados Unidos suscriben el TLCAN.
1993		13	Se promulga la Ley de Comercio Exterior con el fin de adecuar el marco legal de las transacciones foráneas.	México, Canadá y Estados Unidos firman un memorándum de entendimiento en materia de salvaguardas. México, Canadá y Estados Unidos suscriben los acuerdos complementarios al TLCAN en materia ambiental y laboral. México y Estados Unidos firman el acuerdo del establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte.
1994	El sorgo queda libre de aranceles y sólo persiste el del trigo y el maíz.	12.5	Se libera el sector agrícola en concordancia con el TLC.	Entra en vigor el TLCAN.
1995		13.1		Entra en vigor el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres. Se ponen en marcha los Tratados de Libre Comercio con Bolivia y Costa Rica. Firma de la declaración solemne conjunta con la Unión Europea para iniciar negociaciones.
1996		12.6		México reinicia conversaciones con Centroamérica e inicia negociaciones con Ecuador.
1997	Se decide acelerar la liberación de aranceles para ciertos productos en el marco del TLCAN.	12.6		
1998	Se desgravan cerca de 500 fracciones arancelarias.		Se modifica el decreto de la Industria Maquiladora de Exportación, que elimina y simplifica los trámites que realiza esta industria.	Entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de Nicaragua y México. El Senado mexicano aprueba el Tratado de Libre Comercio México-Chile.

CUADRO A26 (conclusión)

Año	Política arancelaria	Arancel medio (porcentaje)	Política comercial	Acuerdos comerciales
			Se modifican los decretos de los programas de importación temporal para producir artículos de exportación y de fomento de operación de la industria maquiladora.	Se establece el consejo conjunto México-Unión Europea. Se avanza en la negociación del Tratado de Libre Comercio con los países que forman el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). Se prosigue con las negociaciones para establecer tratados de libre comercio de manera bilateral con Panamá, Perú y Ecuador.
1999	Se elevan los aranceles para importaciones provenientes de países con los que México no tiene acuerdos comerciales.		Se avanza en la definición del programa de liberación comercial y reglas de origen del TLC con los países del Triángulo del Norte.	El 1º de agosto entra en vigor el Tratado de Libre Comercio suscrito entre México y Chile. Concluyen negociaciones del Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea (TLCUE). Se logran avances significativos en el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio con Panamá. Continuaron las acciones de concertación de un Tratado de Libre Comercio con Belice. Se continuó con la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México e Israel.

CUADRO A27. Calendario del proceso de privatización de empresas paraestatales

<i>Periodo</i>	<i>Características del proceso</i>	<i>Medida y/o sectores comprendidos</i>	<i>Resultados</i>
1983-1984	Venta ocasional de pequeñas empresas no estratégicas y con escasa rentabilidad. En muchos casos, las paraestatales son liquidadas porque estaban de hecho extintas (existían sólo en papel), no eran útiles o duplicaban funciones.	Al inicio del periodo, el Estado mexicano administra 1 155 empresas que participan en 63 ramas de actividad, desde la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero e ingenios azucareros, hasta la producción de agua mineral, partes para automóviles, motores, camiones, textiles, fábricas de bicicletas, cines, cabarets y un equipo de fútbol. Gran parte de las empresas paraestatales enfrenta graves problemas financieros, operativos y de control; baja productividad, y un gran rezago tecnológico.	Al final del periodo el Estado conserva 1 049 entidades paraestatales; su intervención en la economía continúa siendo importante. El proceso de privatización apenas inicia, y los objetivos que se persiguen no son claros.
1985-1988	Venta de empresas con poco o nulo poder de mercado. Intensificación del proceso de liquidación de empresas inoperantes.	Se plantea la privatización de empresas como un instrumento de política económica que incremente la productividad y competitividad de la industria mexicana de cara a la apertura económica (mayor competencia externa). No obstante, importantes sectores de actividad continúan bajo el control del Estado. Sectores: pequeñas fábricas, centros de esparcimiento (operadora de teatros, centros nocturnos), etcétera.	El Estado desincorpora gran número de paraestatales y se retira de la mayoría de las ramas de la manufactura (mantiene metálicas básicas y petroquímica). Se conservan sólo 412 entidades al final del periodo.
1989-1993	Agresivo programa de privatización que incluye a grandes empresas con mucho poder de mercado (algunos monopolios y oligopolios). Se fusionan empresas para incrementar su potencial y venderse a mejor precio. Liberación de sectores estratégicos y de gran efecto en el manejo de la política económica.	Se privatizan importantes empresas como Aeroméxico y Mexicana de Aviación; Grupo Dina; plantas de Conasupo; diversos ingenios azucareros; compañías mineras como Cananea; diversos complejos industriales como Pajaritos y Minatitlán; Telmex; Fertimex; siderúrgicas; 18 bancos y diversas instituciones financieras. En 1990 se crea la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, que depende de la SHCP, cuya función es coordinar el proceso de desincorporación.	La venta de empresas genera recursos por 64 894 millones de nuevos pesos (22 mil millones de dólares), que son utilizados para el pago de deuda interna y la creación de un fondo de contingencia. Los resultados son mixtos. En algunos casos aumenta eficiencia e inversión. En el caso de la banca sucede lo contrario, derivando en 1995 en una severa crisis financiera y bancaria.

CUADRO A27 (conclusión)

Periodo	Características del proceso	Medida y/o sectores comprendidos	Resultados
1994-	Limitada venta de empresas e importante concesionamiento de activos públicos. Se enfrentan dificultades para profundizar la desincorporación.	<p>Se crea (1995) la Comisión Intersecretarial de Desincorporación para coordinar y supervisar los procesos de apertura de sectores dominados por el Estado. A diferencia de su predecesora, esta entidad no depende en exclusiva de la SHCP, sino que participan las diversas secretarías comprometidas en cada caso con el objetivo de mejorar los mecanismos de evaluación y la calidad de las decisiones.</p> <p>Concesionamiento de tres importantes rutas ferroviarias y de canales de transmisión de ondas de radio vía satélite. Se crea una compañía que controla los tres satélites mexicanos, cuyas acciones se empiezan a vender en el primer semestre de 1997. Destaca la resistencia a la apertura del sector energético (particularmente petróleo), lo que ha dificultado enormemente el proceso. Las autoridades han debido retraerse en espera de un mejor momento para replantear esta apertura, y no se considera la inclusión de la extracción de petróleo ni de las ocho ramas que conforman la petroquímica básica.</p> <p>Continúa la desincorporación de las entidades que ya no se consideran estratégicas o prioritarias, o bien que ya cumplieron con los objetivos para los que fueron creadas (1998-1999). Se modifica el marco jurídico de diversos sectores y actividades que eran atendidos de modo exclusivo por el sector público, a fin de propiciar la participación del capital privado y social. La privatización de empresas públicas se centra principalmente en aeropuertos, ferrocarriles, imprentas, productoras de papel y puertos. Destaca el inicio de la privatización del aeropuerto del Sureste y el de la compañía Productora e Importadora de Papel (PIPSA).</p>	<p>Limitados. Se han concesionado tres rutas ferroviarias y hay avances importantes en la conducción de electricidad y en la generación en ciertas condiciones. Los ingresos en esta etapa son pequeños en relación con los obtenidos en el periodo anterior. Sin embargo, el efecto potencial en la economía es importante debido a las ganancias de eficiencia sectorial y los efectos inducidos en otras actividades.</p> <p>Entre 1998 y 1999 concluyen 13 procesos de desincorporación de entidades paraestatales. El universo de entidades paraestatales pasó de 267 en 1998 a 260 en 1999. De estas últimas 203 se encuentran vigentes y 57 en proceso de desincorporación.</p>

CUADRO A28. Calendario de la reforma agrícola

<i>Año</i>	<i>Programa</i>	<i>Objetivo de la política agrícola</i>	<i>Políticas de apoyo a los precios</i>	<i>Resultados</i>
1965-1979	Programa de sustitución de importaciones.	Asegurar una oferta abundante y barata de alimentos a los consumidores mediante la creación de Conasupo (1965).	Por medio de Conasupo el gobierno fija los precios al productor de los principales cereales y oleaginosas. Lo anterior, mediante la compra directa de Conasupo a los productores a los precios de garantía, el control de las importaciones y las transferencias del gobierno para cubrir las pérdidas de Conasupo más las transferencias a los consumidores.	Relativamente exitosa ya que los precios de garantía eran en ocasiones más bajos que los internacionales.
1980-1982	Sistema Alimentario Mexicano (SAM).	Restablecer la autosuficiencia en frijol, cereales y oleaginosas antes de 1985; mejorar el régimen alimentario de 19 millones de personas.	Subsidios a los productores mediante altos precios a la producción y bajos precios a los insumos (sobre la base de los recursos petroleros).	Fracaso ante la crisis de la deuda. El costo del SAM no puede asumirse y se cancela a fines de 1982.
1983-1988		Mejorar la productividad del sector con el fin de economizar los escasos recursos mediante la reducción del costo del crédito y precios más bajos para los insumos.	Los precios al productor y al consumidor de los principales productos agrícolas continúan fijos con subsidios al consumo, compras gubernamentales a precios de garantía, controles sobre el comercio exterior y subsidios directos a empresas alimentarias.	Los precios de garantía frenan el desarrollo de mercados regionales y de redes privadas de distribución; obstaculizan la diversificación de la producción, y no promueven la elaboración de productos de calidad. Ante estas distorsiones, se empieza a adelgazar a Conasupo.
1989-1994	Programa Nacional de Modernización de la Agricultura	Reforma de la política agrícola buscando mayor orientación de mercado, disminución de la regulación interna y mejor enfoque de las políticas. En 1991 se crea Aserca, con el objetivo de promover el desarrollo de mercados agrícolas privados.	La intervención estatal se reduce y se toman medidas encaminadas a desregular el sector agroalimentario. Se empiezan a eliminar progresivamente los precios de garantía así como las barreras a la importación y los techos a los precios al consumidor. Surgen los precios de concertación.	Se crean dificultades de comercialización debido al escaso desarrollo de redes privadas de comercialización. Los diferentes esquemas de apoyo crean muchas distorsiones.

CUADRO A28 (conclusión)

Año	Programa	Objetivo de la política agrícola	Políticas de apoyo a los precios	Resultados
		En 1994 se establece Procampo, con el fin de liberar los mercados y pasar de los apoyos al precio a un apoyo al ingreso.		
1995-	Programa Alianza para el Campo	<p>En congruencia con los términos del TLC y la liberación comercial calendarizada del mercado de granos, se busca impulsar la oferta a precios más competitivos.</p> <p>Programas específicos orientados a mejorar las habilidades de los agricultores y a promover el desarrollo tecnológico para aumentar la competitividad y la productividad</p> <p>En 1998 se consolida la ejecución de los programas de Alianza para el Campo y se amplía la cobertura, incorporando seis programas, sumando 34 en operación.</p> <p>Se llevan a cabo programas de desarrollo rural orientados a las áreas marginadas (PADER).</p>	<p>En 1996 se fijan precios mínimos para el maíz y el frijol menores al internacional.</p> <p>Se eliminan precios de concertación y los pagos de Aserca no son acordados con anticipación.</p> <p>A partir de 1999, ante el proceso de liquidación de Conasupo, Aserca es la única responsable de la comercialización de todos los productos agrícolas.</p> <p>Se elaboran esquemas de apoyos predeterminados vía compradores.</p>	<p>La oferta aumenta, creando problemas de comercialización para los productores.</p> <p>La apreciación cambiaria desde 1996 y los precios internacionales desde entonces han acentuado los problemas de comercialización.</p> <p>Los ajustes a los instrumentos y mecanismos de apoyo, como las subastas, constituyeron un esquema fundamental para la comercialización de maíz a precios competitivos.</p>

CUADRO A29. Calendario de la reforma del sistema de seguridad social

<i>Año</i>	<i>Reforma</i>	<i>Objetivo</i>
1943	Se crea el sistema de seguridad social para los trabajadores formales del sector privado y los autoempleados.	Proporcionar beneficios para el retiro y servicios de salud y discapacidad.
1992	<p>Por decreto presidencial se establece el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) como un esquema obligatorio de ahorro basado en cuentas individuales de retiro.</p> <p>Se publica un decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).</p>	<p>Fomentar las contribuciones voluntarias de los trabajadores al ofrecer una tasa de interés de por lo menos dos puntos por arriba del saldo ajustado por inflación.</p> <p>Dar mayor transparencia al manejo de los fondos de retiro.</p> <p>Modificar las características de valoración y asignación de créditos para la vivienda, y que los depósitos a favor de los trabajadores se constituyan en instituciones de crédito para que los trabajadores tengan conocimiento de sus saldos.</p>
1995	<p>Las pensiones mínimas pasan de 35 a 100% del salario mínimo.</p> <p>Las pensiones se indizan al salario mínimo.</p> <p>En diciembre el Congreso mexicano promulga una Nueva Ley de Seguridad Social.</p>	Evitar la rápida contracción en el valor de las pensiones.
1996	<p>En abril se promulga un nuevo paquete legislativo que incluye y describe el proceso de instrumentación del nuevo sistema. Se establecen los lineamientos y estructura de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.</p> <p>Se modifican el Seguro de Enfermedades y Maternidad, y el Seguro de Riesgos de Trabajo.</p> <p>El Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte se divide en dos nuevos seguros: Invalidez y Vida (que continúa administrado por el IMSS); y el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, que integra las contribuciones del SAR e Infonavit y pasa de ser un esquema <i>pay-as-you-go</i> a uno de capitalización individual.</p> <p>Se crea el Procesar, organismo encargado de integrar y validar toda la información referente al SAR.</p> <p>La Consar establece normas y requisitos para que las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) administren las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro..</p>	<p>Inducir, a lo largo del tiempo, el desplazamiento de empleos del sector informal al formal, al reducirse los impuestos sobre nómina y aumentar el atractivo de las pensiones vía transparencia y rendimientos.</p> <p>El banco central deja de participar en la administración global de los recursos de las subcuentas de retiro al canalizar los bancos comerciales los recursos a las Afores.</p> <p>Garantizar un nivel mínimo de beneficios para los participantes con bajos ingresos en el nuevo sistema.</p> <p>Eliminar los subsidios cruzados entre las distintas ramas del seguro.</p> <p>Limitar las responsabilidades fiscales del gobierno a las garantías de pensión mínima en lugar de la salud fiscal del sistema como un todo.</p>

CUADRO A29 (conclusión)

Año	Reforma	Objetivo
1997	<p>Se dejan de hacer contribuciones a las cuentas originales del SAR. Se reforma el sistema para que los trabajadores puedan juntar sus saldos en sus cuentas individuales una vez que se retiren. En julio entra en vigor la nueva Ley del Seguro Social. Comienza el funcionamiento de las Afores, en las cuales los recursos de los trabajadores se invertirán en Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores). Se autoriza el funcionamiento de 17 Afores, la mayoría controladas por bancos y grupos financieros, incluyendo algunos socios extranjeros.</p>	<p>Se resolvieron los problemas de elaboración del sistema de retiro anterior y se promovió una mayor equidad para los cotizantes del régimen pensionario, al llevar implícita una relación directa entre las aportaciones que realizan.</p>
1998	<p>La legislación vigente se complementó con la emisión de 32 circulares cuyo contenido presenta disposiciones de carácter general para regular diversos procesos operativos fundamentales.</p>	<p>Traspasar las cuentas individuales de los trabajadores entre distintas Afores o de la cuenta concentradora que administra el Banco de México a una Afore. Tratamiento de las cuotas y aportaciones dirigidas a un instituto de seguridad social distinto al que por ley les corresponde a los trabajadores. Modificar las reglas generales del registro de la contabilidad, la elaboración y la presentación de estados financieros por las Afores y las Siefores. Modificar los requisitos mínimos de operación que deben observar las Afores. Modificar la administración de las cuentas individuales.</p>
1999	<p>La Consar continúa fortaleciendo el marco jurídico y regulatorio aplicable en la materia, mediante la emisión de diversas reglas de carácter general y la modificación de las ya existentes. Se lleva a cabo la fusión de Afore Génesis Metropolitan con Afore Santander Mexicano, por lo que permanecieron funcionando 13 de las 17 Afores.</p>	<p>Consolidar las actividades de supervisión y hacer más eficiente el funcionamiento de diversos procesos operativos.</p>

CUADRO A30. Calendario del proceso de desregulación económica

<i>Sector de actividad</i>	<i>Periodo y descripción de la reforma regulatoria</i>	<i>Resultado de la medida</i>
Transporte y comunicaciones (carreteras, puertos, ferrocarriles)	<p>Primeras acciones del programa de desregulación. En 1989 se publica el Reglamento del Autotransporte Federal de Carga, que restablece la libertad de tránsito por todas las carreteras federales del país, así como el derecho a cargar y transportar mercancías. Se desregula el servicio de carga y se remueven las barreras de entrada al autotransporte.</p> <p>A principios de 1990 el sector privado se ocupa de la construcción de todas las autopistas de cuota de 4 carriles, con un financiamiento compartido entre gobierno (15%), banca y mercado de capitales (50%) e inversionistas.</p> <p>En 1991 se abre el sistema ferroviario a la coinversión entre Estado y particulares. Durante 1997 se concesiona el manejo de tres grandes rutas ferroviarias a inversionistas nacionales y extranjeros.</p> <p>La infraestructura aeroportuaria se abre al sector privado: su participación pasa de 5% en 1989 a 72% de la inversión realizada en 1993. En breve comenzará a concesionarse la operación y administración de los 61 aeropuertos del país.</p> <p>Los puertos se descentralizan en 1992, y para 1993 se permite la operación y administración portuaria al sector privado. Las Autoridades Portuarias Integradas (API), organismo de reciente creación, se encargan de administrar puertos y fijar tarifas. Las API, que pueden estar en manos de inversionistas nacionales o extranjeros, serán desreguladas de modo gradual hasta llegar a negociar libremente las tasas de los derechos de muelle con las navieras.</p>	<p>Se incrementa la calidad y se diversifica el servicio, hay mayor inversión en autotransporte, aumentan los precios.</p> <p>En carreteras, los resultados han sido altamente insatisfactorios en muchos casos. Los ingresos no cumplen con las expectativas (debido en parte al escaso tránsito por las elevadas cuotas) y los costos resultan mayores de lo previsto. El gobierno ha debido implantar un costoso programa de rescate carretero para apoyar a las más perjudicadas.</p>
Telecomunicaciones	<p>A partir de 1990 se autoriza inversión extranjera menor a 50%. Telmex no es tratado como el resto de los monopolios (se le protege particularmente).</p> <p>En 1995 se publica la Ley Federal de Telecomunicaciones. Desde esta fecha se hacen importantes avances de regulación para abrir el sector a la participación privada, en especial en telecomunicación satelital.</p> <p>En 1997 inicia participación de empresas extranjeras en telefonía de larga distancia y próximamente en servicio local. Las empresas participantes se comprometen a realizar grandes inversiones en el sector en los próximos años (4.8 mil millones de dólares hasta el año 2004. Las telecomunicaciones satelitales se desregulan de dos maneras: concesionamiento de canales de transmisión satelital, iniciando en 1997, y venta de los tres satélites y puestos de control que son operados a través de una compañía de control satelital recién formada; una parte</p>	<p>Gran incremento de la inversión local y extranjera, mayor eficiencia y competitividad.</p> <p>Al entrar la competencia en el servicio de larga distancia, el precio de la telefonía local se ha incrementado significativamente, eliminando el subsidio que se mantenía en las cuotas locales en compensación de las utilidades de larga distancia.</p>

CUADRO A30 (conclusión)

Sector de actividad	Periodo y descripción de la reforma regulatoria	Resultado de la medida
Petróleo, gas y petroquímica	de las acciones de dicha compañía es vendida en 1997 (75%); el resto se colocará en el mercado en los próximos dos o tres años.	Incremento de inversión en conducción de gas, el cual llega a comerciarse en el mercado internacional (Estados Unidos). Los avances para concretar la apertura de petroquímica son limitados, se encuentran obstáculos técnicos y resistencias políticas que suspenden el proceso al menos temporalmente.
Manufactura y maquila	A partir de 1996 y en los años sucesivos, la simplificación de trámites burocráticos para las pequeñas y medianas empresas se intensifica, reduciendo los obstáculos administrativos para la apertura y operación de empresas. A partir del decenio de los sesenta se permite el establecimiento de maquiladoras que deben exportar el total de su producción. En el presente decenio se autoriza que una pequeña parte de la producción se destine al mercado interno.	Hoy es más fácil abrir empresas manufactureras dada la menor regulación. Acelerado incremento de inversión (principalmente extranjera), producción y empleo en la maquila.
Otros (agua, energía eléctrica, agropecuario)	Comercio: durante 1989 y 1990 se aprueba la Ley Aduanera con el fin de agilizar el despacho aduanero, mediante la dotación de movilidad a los agentes aduanales entre aduanas, liberación de tarifas y simplificación para expedir nuevas patentes. Agua: CNA (1989). Se introduce un programa de descentralización y modernización administrativa del sector que permite la construcción, operación y transferencia del tratamiento de aguas. Se admite inversión privada orientada a suministro de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas. Energía eléctrica: una ley aprobada en 1992 autoriza la participación privada en generación y conducción de electricidad. Ya se han autorizado varios proyectos con participación de capital nacional y extranjero.	Electricidad: es posible el autoconsumo y la cogeneración, pero el excedente debe ser vendido forzosamente a la CFE. Aunque se incrementa la inversión, los obstáculos (principalmente en conducción) no fomentan suficiente confianza para que esto continúe.

CUADRO A31. Calendario de reformas a los recursos naturales: Agua y pesca

	<i>Agua</i>	<i>Pesca</i>
1986-1991	En 1989 se crea la Comisión Nacional del Agua (CNA).	Para modernizar y ampliar la infraestructura de este sector, en 1990 se pone en marcha el Programa Nacional de Desarrollo de la Pesca y sus Recursos 1990-1994, y en 1991 inicia el Acuerdo Nacional para la Modernización del Sector Pesquero, para resolver problemas de financiamiento, normatividad, investigación y comercialización.
1992	Entra en vigor la Ley de Aguas Nacionales, para fortalecer las funciones de la Comisión Nacional del Agua. Se señalan los derechos y obligaciones de los usuarios mediante el título de concesión del agua y su permiso.	Se publica la nueva Ley de Pesca, reformando el marco legal para ampliar los canales de participación a la inversión privada. Se crea el Comité Nacional para el Fomento al Consumo de Productos Pesqueros.
1993	Inicia sus operaciones el Registro Público de Derechos del Agua.	
1994	Se publica el reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.	
1995	La CNA cambia de adscripción a la Semarnap. Se formula el Programa Hidráulico 1995-2000, que resume la problemática actual en la materia, y presenta perspectivas de corto y mediano plazos. En coordinación con la Secofi, se firma un acuerdo para sustituir el permiso de descarga de aguas residuales a cuerpos receptores de propiedad nacional. Se publican tres decretos en el Diario Oficial de la Federación que otorgan facilidades administrativas y condonan contribuciones a los usuarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.	Bancomext pone en operación el Programa de Apoyo Integral al Sector Pesquero, con el fin de incrementar y diversificar la oferta exportable de productos pesqueros. Se expiden siete Normas Fiscales Oficiales mexicanas: cinco regulan la captura de productos pesqueros y dos el procesamiento. Se pone en marcha el Programa Nacional de Ordenamiento Pesquero para regularizar la actividad en los litorales del Pacífico y el Caribe. Se lleva a cabo el Programa de Pesca y Acuacultura 1995-2000 mediante el cual se propone alcanzar un aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros.
1996		
1997		Se pone en marcha el Programa de Modernización de la Industria Pesquera.
1998		Se lleva a cabo el Programa Nacional de Acuacultura Rural.
1999		Se publica el Nuevo Reglamento de la Ley de Pesca, con el fin de otorgar mayor flexibilidad y transparencia al proceso de autorización y expedición de permisos y concesiones.

CUADRO A32. Calendario de reformas a los recursos naturales: Forestal y minería

	<i>Forestal</i>	<i>Minería</i>
1986-1991	Se elabora el inventario de gran visión para actualizar superficies, volúmenes, crecimiento y características ecológico-silvícolas de las áreas forestales.	En 1986 se suscribe el Acuerdo de Cooperación Técnica con un organismo japonés.
1992	Se publica la nueva Ley Forestal, que considera la aplicación de estímulos para la forestación, reforestación y plantaciones comerciales. Se aplican programas agroforestales que permiten la plantación combinada de árboles frutales y forestales.	Se promulga la Nueva Ley Minera con el propósito de otorgar seguridad jurídica a los inversionistas; establecer igualdad entre particulares y entidades paraestatales; ampliar la vigencia a las concesiones de exploración, y permitir la participación de la inversión extranjera directa hasta en 100 por ciento.
1993	Se publica la Ley de Sanidad Vegetal, para adecuar el marco regulatorio fitosanitario de productos silvícolas maderables de importación y exportación. Se integra el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas y Empresariales del sector Forestal, encargado de fomentar la asociación para el cuidado de los recursos.	Se publica el Reglamento de la Ley Minera con objeto de simplificar trámites, racionalizar el régimen de concesiones e incorporar medidas para apoyar a la pequeña y mediana minería. Se publica el Manual de Servicios al Público en Materia Minera, que precisa las atribuciones de las delegaciones regionales.
1994	Se concluye el inventario nacional forestal periódico.	
1995	Se formula un programa de construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos forestales en 13 entidades federativas. Se levanta la veda forestal en el estado de México. Se establece el Registro Forestal Nacional, como instrumento de control para la prestación de servicios forestales.	
1996	No hay modificaciones significativas.	No hay modificaciones significativas.
1997	Se lleva a cabo el Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor), el cual promueve la integración y competitividad de cadenas productivas y la formación de unidades de producción del sector industrial. Se elabora el Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (Prodeplan) y el Programa de Manejo de Tierras (PMT).	
1998	La Semarnap coordina el Programa Nacional de Reforestación.	El Consejo de Recursos Minerales (Coremi) fortalece la operación del Programa de Licitaciones de Proyectos Mineros.

Se publica el Nuevo Reglamento de Ley Minera con el fin de alentar la participación de la inversión privada, facilitar la operación de las empresas mineras, y favorecer el aprovechamiento de los recursos naturales existentes en el país. Se elimina 20% de los trámites mineros y se incorporan plazos oficiales de respuesta con "positiva ficta" para la mayoría de los trámites.

CUADRO A33. *Calendario de reformas a los recursos naturales: Sector energético*

<i>Gas natural</i>		<i>Industria eléctrica</i>
1989-1991		En 1990 se plasman políticas de mediano plazo en el Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994
1992	Se crea Mexgas Internacional LTD, que se encarga de la comercialización especializada en el exterior de gas natural, petroquímicos básicos y azufre.	La Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., pasa a ser 100% mexicana, concluyendo la liquidación de las acciones que poseía una empresa canadiense. Se publica el decreto que reforma la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con objeto de satisfacer la demanda de energía eléctrica a un menor costo.
1993	Se crea por decreto la Comisión Reguladora de Energía.	Se publica un decreto que reforma el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
1994		Se crea el nuevo organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
1995	El Congreso de la Unión aprueba reformas a la Ley Regulatoria del artículo 27 constitucional, con objeto de permitir a los particulares la posibilidad de construir, operar y ser propietarios de los sistemas de transporte, almacenamiento y distribución del gas natural. Se expide la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la cual establece a esta comisión como órgano descentralizado de la Secretaría de Energía. Se detalla el marco regulatorio en el cual Pemex y los agentes privados pueden participar en la industria mexicana de gas natural. Se regulan las ventas de primera mano de gas natural, se definen las bases para que empresas del sector social y sociedades mercantiles	

CUADRO A33 (conclusión)

	<i>Gas natural</i>	<i>Industria eléctrica</i>
	interesadas puedan participar en la obtención de los permisos para la transportación, almacenamiento y distribución del hidrocarburo.	
1996	Se inician los procesos para otorgar permisos a las empresas interesadas en invertir en proyectos de transporte y distribución de gas natural.	Se publica la convocatoria de licitación pública internacional que incluye la construcción, con el esquema CAT, de 1 450 megawatts en siete centrales eléctricas de ciclo combinado. Se efectúa la convocatoria pública internacional para la construcción de 22 líneas de transmisión eléctrica, que cubren 23 entidades de la República.
1997		Entran en vigor reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, destinadas a facilitar y estimular las diversas modalidades de generación privada establecidas en la Ley. Se crea un marco legal que establece las condiciones para que los proyectos se incorporen al sistema eléctrico nacional y la manera en que tendrán acceso a la red eléctrica. Dicho marco incluye, entre otras medidas, la Reforma al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como el establecimiento de los modelos de contrato para Interconexión y Servicios Conexos, para Porteo, para Compra-venta de Excedentes de Energía Eléctrica y para Servicio de Energía de Respaldo.
1998		Se revisa la organización de la CFE y se modifica su estructura administrativa. El Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE) desarrolla el Sistema Integral de Modernización Comercial para la supervisión en línea del consumo de auxiliares y de las acciones operativas. Se apoya la emisión de Normas Oficiales Mexicanas de eficiencia energética de equipos y sistemas.
	<i>Petróleo y derivados</i>	
1989-1991	En 1989 se reclasifican los productos petroquímicos, determinando 20 productos básicos, elaborados exclusivamente por Pemex, y 66 de petroquímica secundaria. Para impulsar la elaboración de productos que mejoren el medio ambiente, en 1991 se clasifica al éter metil terbutílico como producto petroquímico secundario.	

- 1992 Se establece en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios que el Estado mantendrá la propiedad y el control sobre los hidrocarburos, y que Pemex conservará la conducción central sobre todas las áreas de actividad de la industria petrolera. Se lleva a cabo la descentralización de Pemex en cuatro organismos subsidiarios: Exploración y producción, Refinación, Gas y petroquímica básica, y Petroquímica. Se reforma al artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petroquímica para permitir la participación del sector empresarial en la actividad petrolera. Se confiere el carácter de petroquímicos básicos a sólo ocho productos, que permanecen dentro del campo de acción exclusivo de la Nación. Como parte de las alianzas estratégicas, Pemex eleva su participación en el capital social de la empresa española Repsol, S.A. Para elaborar, envasar y comercializar aceites y grasas lubricantes en los ámbitos nacional e internacional con la marca Pemex, se constituye la empresa Mexicana de Lubricantes S.A. de C.V. Se establece el sistema de "franquicias Pemex" para la distribución de gasolinas y lubricantes. Se inicia el proceso de reestructuración de la cartera de activos de Pemex-Petroquímica para desincorporar su paquete de plantas petroquímicas por medio de licitaciones públicas.
- 1993 Pemex firma un proyecto de conversión con la empresa Shell Oil, para operar conjuntamente una refinería de Houston, Texas. Se define el programa de desincorporación, en virtud de que la industria petroquímica mundial enfrenta importantes problemas de mercado.
- 1994 Se inicia la negociación para integrar empresas filiales en la prestación de servicios médicos, aéreos, de telefonía y proveedoras en el extranjero.
- 1996 El gobierno federal establece una nueva estrategia para desarrollar la producción de la industria petroquímica no básica, en la que destacan los siguientes principios: procurar la concurrencia de inversiones del sector público y privado nacional y extranjero; no plantear modificaciones constitucionales en la materia; someter a consideración del Congreso la iniciativa para reformar la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional para identificar en términos precisos a los petroquímicos básicos; garantizar un suministro no discriminatorio de petroquímicos básicos; modificar diversos reglamentos y disposiciones administrativas con el fin de alentar la inversión privada en nuevas plantas petroquímicas de productos no básicos y garantizar que las existencias se mantengan competitivas; constituir por parte de Pemex-Petroquímica varias filiales como empresas de participación estatal mayoritaria; el Sindicato de Trabajadores Petroleros será el titular de los contratos colectivos de las nuevas empresas.
- 1997 Con ajustes graduales al precio, se eliminan por completo los subsidios directos al gas LP, y a partir de agosto aplica un nuevo mecanismo, que distingue dos regiones con precios diferenciados.
- 1998 Se constituye el Comité Directivo Gubernamental para la Capitalización de las Empresas Paraestatales Petroquímicas no Básicas.
- 1999 Se publica la licitación para emprender el Plan de Negocios 2000-2015 de Pemex-Petroquímica mediante el cual se prevé que las empresas filiales de Pemex-Petroquímica refuercen su posición para permanecer en el mercado a la altura de competidores internacionales.
-

CUADRO A34. Calendario de reformas laborales

1994	Con el propósito de promover la capacitación, calidad y productividad laboral en la micro, pequeña y mediana empresas, se crean el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat) y el Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO).
1995	Se instala el Consejo Mexicano de Productividad y Competitividad. El Servicio Nacional de Empleo (SNE) promueve la colocación y capacitación de trabajadores, y se ponen en marcha programas urgentes de empleo y ocupación temporal. Para reestructurar las distintas bases de capacitación laboral, el gobierno da inicio al Proyecto de Modernización de la Educación Tecnológica y la Capacitación (Pmetyc) 1995-1999. Se diseñan 14 casos piloto para definir normas de competencia laboral con el fin de promover la adopción de normas nacionales de competencia laboral.
1996	Se firma un acuerdo que define los principios de una nueva cultura laboral.

CUADRO A35. Programas de estabilización, 1983-1997

<i>Programa</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Medidas</i>
Programa Inmediato para la Reordenación Económica (PIRE) 1983-1985	Restablecer los pagos por servicio de la deuda Corregir el déficit público Reducir el déficit comercial Abatir la inflación y el desempleo abierto Metas (resultados) en 1983 Inflación: 55% (80.8%) Crecimiento: 0% (-4.6%) Déficit fiscal: -8.5% (-8.6%) Balanza comercial (9.5%) Balanza en cuenta corriente (3.6%) Ingresos por precios y tarifas 1.5% del PIB Metas (resultados) en 1984 Inflación: 40% (59.2%) Crecimiento: 1% (3.6%) Déficit fiscal -5.5% (-8.5%) Balanza comercial (7.5%) Balanza en cuenta corriente (2.1%) Ingresos por precios y tarifas 1.5% del PIB.	<i>Política cambiaria</i> Se devalúa el tipo de cambio en 90% y se eliminan los controles cambiarios generales, pero se mantiene el sistema dual de tipo, en todas las transacciones en cuenta corriente (excepto los pagos de los factores) el tipo de cambio controlado. Después de la devaluación inicial se introduce un deslizamiento cambiario de 13 centavos diarios. <i>Política salarial</i> Se indiza el salario mínimo a la meta inflacionaria. <i>Política fiscal</i> Reducción en el gasto primario real del sector público sobre todo en gasto social e inversión. Los precios administrados públicamente se alinean con los costos de producción o los precios internacionales. Se aumentan algunos impuestos directos e indirectos. Cierre de varias empresas públicas que operan con pérdida. <i>Endeudamiento externo</i> El FMI concede préstamos por 3 700 millones de dólares.

Metas (resultados) en 1985

Inflación: 35% (63.7%)

Crecimiento: 3-4% (2.7%)

Déficit fiscal: - 5.1% (- 9.6%)

Balanza comercial (4.5%)

Balanza en cuenta corriente (0.2%)

Endeudamiento público externo neto no mayor a mil millones de dólares

**Programa de Aliento y crecimiento (PAC)
1986-noviembre
de 1987**

Metas (resultados) en 1986

Inflación: 45-50% (105.7%)

Crecimiento: 1% (- 4.1%)

Déficit fiscal: - 4.9% (- 16%)

Balanza comercial (3.9%)

Balanza en cuenta corriente (- 1.1%)

Endeudamiento público externo neto no mayor a 4 mil millones de dólares

Metas (resultados) en 1987

Inflación: 70-80% (159.2%)

Crecimiento: 2-3% (1.8%)

Déficit financiero: - 13.8% (- 16%)

Superávit primario: 6.6% (5.7%)

Balanza comercial (6.2%)

Balanza en cuenta corriente: (3.0%)

**Pacto de Solidaridad Económica (PSE)
Diciembre de 1987-
diciembre de 1988
El pacto combina el
ajuste fiscal (recortes
en el gasto corriente,
reforma fiscal, reali-
neación de los precios
y tarifas, realineación**

Metas (resultados) en 1988

Inflación: 65-75% (51.7)

Crecimiento: 2% (1.3%)

Déficit financiero: - 10.0% (- 11.7%)

Superávit primario: 8.2% (7.6%)

Balanza comercial (1.4%)

Balanza en cuenta corriente: 0.8% (- 1.3%)

Se negocia la reestructuración de la deuda externa con los bancos privados.

Política cambiaria

Depreciación real del peso.

Política fiscal

Se establece una sobretasa adicional a las personas físicas con una base gravable superior a siete veces el salario mínimo.

Elevación de los precios internos del petróleo y de los ingresos no petroleros.

Reducción de los gastos reales de capital.

Endeudamiento externo

En el marco de la iniciativa Baker se acuerdan 12 mil millones de dólares.

Diciembre, 1987-febrero, 1988

Política fiscal: se intensifica la restricción fiscal al fijarse como objetivo una reducción en el gasto primario de 1.5% del PIB y un superávit primario de 8.2%. El IVA sobre productos alimenticios y medicinas se reduce a cero y disminuyen las tasas del ISR para los contribuyentes de menores ingresos. Se ajustan al alza los precios oficiales (energía 85%, fertilizantes 82%, productos siderúrgicos 33%, azúcar 81%, teléfono 81% y ferrocarriles 17%). Se eliminan los subsidios (excepto a agricultura, la depreciación acelerada y el impuesto adicional a la importación: 5 por ciento).

CUADRO A35 (continuación)

Programa	Objetivos	Medidas
de precios relativos y desincorporación) con una política monetaria y cambiaria orientada hacia el control de la inflación		<p><i>Política cambiaria:</i> se devalúa el tipo de cambio controlado en 22%, con el fin de alinearlos al tipo de mercado libre.</p> <p><i>Política comercial:</i> se acelera la liberación comercial: se eliminan los permisos de importación (salvo los de los sectores agrícola, automotriz, electrónico y farmacéutico) y se reducen los aranceles máximos de 45 a 20 por ciento.</p> <p><i>Política salarial:</i> aumento inmediato del salario mínimo de 15 y 20% en enero. Indización mensual de acuerdo con la inflación anticipada de la canasta básica (75 productos y servicios esenciales).</p> <p><i>Política de precios:</i> se mantienen los precios de garantía en productos agrícolas en su nivel real de 1987. Acuerdo de precios para los productos básicos.</p> <p>Marzo: se acuerda un alza de 3% para los salarios mínimos y controlados. Se mantienen fijos los precios y tarifas públicos, y el tipo de cambio controlado (2 257 pesos); se concierta la congelación de los precios líderes.</p> <p>Abril-agosto: se fijan los precios y tarifas del sector público, el tipo de cambio, el salario mínimo y los precios controlados y registrados.</p> <p>Septiembre-diciembre: se mantienen fijos los precios y tarifas del sector público, el tipo de cambio y el salario mínimo. Se reduce el IVA de 6 a 0% en alimentos procesados y medicinas, y el ISR en 30% para las personas que ganan hasta cuatro salarios mínimos. Los empresarios acuerdan bajar los precios 3 por ciento.</p>
Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)	Metas (resultados) en 1989	<i>Enero-diciembre, 1989</i>
Enero de 1989-diciembre de 1992	<p>Inflación (19.7%)</p> <p>Crecimiento (4.2%)</p> <p>Déficit financiero (-4.8%)</p> <p>Superávit primario (7.7%)</p> <p>Balanza comercial (0.2%)</p> <p>Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-2.6%)</p>	<p><i>Política fiscal:</i> los precios del sector público con mayor incidencia en el INPC permanecen constantes.</p> <p><i>Política cambiaria:</i> deslizamiento de un peso diario del tipo de cambio peso contra el dólar.</p> <p><i>Política comercial:</i> se reduce la dispersión de las tarifas a la importación.</p>

Metas (resultados) en 1990

Inflación (29.9%) Crecimiento (5.1%)

Déficit financiero (-2.2%)

Superávit primario (7.2%)

Balanza comercial (-0.3%)

Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-2.8%)

Metas (resultados) en 1991

Inflación (18.8%)

Crecimiento (4.2%)

Déficit financiero (-0.4%)

Superávit primario (4.8%)

Balanza comercial (-2.3%)

Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-4.7%)

Metas (resultados) en 1992

Inflación (24.8%)

Crecimiento (3.6%)

Balanza financiera (1.4%)

Superávit primario (5.2%)

Balanza comercial (-4.4%)

Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-6.7%)

Metas (resultados) en 1993

Inflación (8.0%)

Crecimiento (2.0%)

Balanza financiera (0.7%)

Superávit primario (3.3%)

Balanza comercial (-3.3%)

Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-5.8%)

Metas (resultados) en 1994

Inflación (7.1%)

Crecimiento (4.4%)

Balanza financiera (-0.3%)

Superávit primario (2.1%)

Balanza comercial (-4.4%)

Balanza en cuenta corriente: 0.8% (-7.0%)

Política de precios: se acuerda revisión de precios controlados caso por caso; y precios de garantía para los productos agrícolas. Los precios de los fertilizantes permanecen constantes. El gobierno se compromete a acelerar la desregulación.

Enero-diciembre 1990

Política salarial: revisión de salarios mínimos de acuerdo con la inflación esperada.

Mayo: se suscribe el acuerdo nacional para elevar la productividad, para que ésta guíe las negociaciones salariales

Política cambiaria: el deslizamiento se reduce a 80 centavos diarios.

Política de precios: ajuste a los precios del sector público (noviembre), para cumplir con las metas de superávit primario para 1991, y revisión de los precios controlados caso por caso.

Diciembre 1990-diciembre 1991

Política salarial: revisión de los salarios mínimos

Política cambiaria: se reduce el deslizamiento del peso a 40 centavos diarios.

Política fiscal: se mantienen sin cambio los precios del sector público.

Política de precios: revisión caso por caso de los precios controlados.

Se firma el Acuerdo Nacional de Productividad.

Diciembre 1991-diciembre 1992

Política cambiaria: se reduce el deslizamiento a 20 centavos diarios y se elimina el régimen cambiario dual.

Política fiscal: se ajustan los precios del sector público para cumplir con la meta presupuestal. Se reduce el IVA de 15 a 10%. A partir de octubre se introducen medidas de fomento a la reactivación económica.

Política de precios: se revisan los precios controlados caso por caso.

CUADRO A35 (continuación)

Programa	Objetivos	Medidas
Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (Pabec) 24 de septiembre de 1994	Metas: Crecimiento: 4% Balanza primaria: 2.2% del PIB	Tiene como objetivo contribuir a que la transmisión de poderes transcurra dentro de un marco de certidumbre económica, pero con respeto a las decisiones de la próxima administración. Los compromisos adquiridos por el gobierno se manejan como propuestas contenidas en los anteproyectos de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.
Acuerdo para Superar la Emergencia Económica (Ausee) 3 de enero de 1995	Metas: Tipo de cambio promedio: 4.5 pesos/dólar Inflación diciembre/diciembre: 19% Crecimiento: ligeramente positivo Balanza primaria: 3.4% del PIB Balanza fiscal: 0.5% del PIB La magnitud de los desequilibrios, la demora en la recepción de los recursos financieros provenientes del fondo de apoyo y el acelerado deterioro del sector productivo impiden la estabilización del tipo de cambio y de las tasas de interés; obligan a revisar dichas metas y a lanzar un nuevo programa en marzo.	Instrumentos: Mantenimiento de un régimen de tipo de cambio flexible, Reducción selectiva del gasto programable de 1.3% del PIB, bonificación fiscal de hasta 3% para los trabajadores que reciben menos de 2 salarios mínimos. Establecimiento de un límite al crédito interno del banco central (12 mil millones de pesos), eliminación del crédito del banco central a los bancos de desarrollo e imposición de un límite a la intermediación financiera de los mismos a 2.1% del PIB. Gestión de un fondo de recursos frescos con el gobierno de los Estados Unidos, el FMI, el BIP y la banca internacional destinado a garantizar el pago de vencimientos de la deuda externa, de los Tesobonos y restituir las RI. En materia de cambio estructural, se propone avanzar en la simplificación del marco regulatorio. Política salarial: aumento de 7% a los salarios mínimos generales y profesionales.
Programa de Acción para reforzar el Ausee (Parausee) Marzo de 1995	Nuevas metas: Tipo de cambio promedio: 6 pesos/dólar Inflación diciembre-diciembre: 42% Crecimiento: -2% Balanza primaria: 4.4% del PIB Balanza fiscal: 0.5% del PIB	Reafirma y refuerza los objetivos y estrategias del Ausee: <i>En materia fiscal:</i> reducción de 10% en términos reales del gasto programable, ajustes a los precios y tarifas públicas (petróleo 35% y electricidad 20%) aumento de la tasa del IVA de 10 a 15% (con excepción de la franja fronteriza). Extensión de la bonificación fiscal de hasta 3% para los trabajadores que reciben entre 2 y 4 salarios mínimos. <i>En materia monetaria:</i> se reduce el límite del crédito interno a 10 mil millones de nuevos pesos y se introduce un nuevo sistema de encaje denominado encaje promedio cero, ^a para regular con mayor precisión

Alianza para la Recuperación Económica (ARE)
Octubre-noviembre de 1995

Resultados
Inflación (52.0%)
Crecimiento (-6.1%)
Balanza financiera (-0.2%)
Superávit primario: 8.2% (4.7%)
Balanza comercial (2.5%)
Balanza en cuenta corriente: 0.8% (0.5%)

Alianza para el Crecimiento Económico (ACE)
Octubre de 1996

Metas (resultados) en 1996
Inflación diciembre-diciembre: 20.5% (27.7%)
Crecimiento: 3.0% (5.1%)
Balanza financiera: 0.0 %(-0.2%)
Superávit primario: 3.7% (4.3%)
Balanza comercial (2.0%)
Balanza en cuenta corriente: -0.3% (-0.5%)
Tipo de cambio nominal promedio: 7.7 (7.6)
Metas (resultados) en 1997
Inflación: 15% (15.7%)

la liquidez de la economía; se autoriza la operación de un mercado de futuros y opciones del peso y la negociación de contratos a futuros en moneda nacional en el mercado de Chicago. Se inicia la publicación semanal de estadísticas básicas (RI, CI, BM, endeudamiento externo).

Creación del Procapte, Programa de Capitalización Temporal de la Banca, mediante el Fobaproa.

Política salarial: aumento adicional de 7%, libre negociación de contratos colectivos de trabajo y convenios de productividad.

Programas de apoyo al mercado laboral: creación de 600 mil trabajos temporales, y a la agricultura por medio de Procampo.

Medidas fiscales:

Se emite un decreto para aliviar la carga tributaria de las PME: exención del impuesto al activo, deducción de hasta 100% de las inversiones efectuadas en los 10 primeros meses.

Otorga incentivos fiscales para la creación de empleos: crédito fiscal por nuevos empleos.

Fortalecimiento de la industria automotriz y sus proveedores de insumos: se exime el pago de impuestos sobre automóviles nuevos y a la importación de vehículos, deducción de hasta 71% a los contribuyentes que adquieran vehículos nuevos (sin exceder 224 mil pesos).

Se lanzan nuevas medidas de apoyo a las instituciones financieras para restablecer su viabilidad: UDIS (reestructuración de créditos en unidades de inversión) ADE (Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca).

1996

Política monetaria:

Límite al crédito interno del banco central: 7 220 millones de pesos (-28 260).

Incremento mínimo en las RI: 1 400 millones de dólares (5 864).

Incremento en la BM: -1.6%.

Política fiscal:

Se exime del pago del impuesto al activo a las empresas con ingresos menores a 7 millones de pesos en 1995.

Se amplía el monto de deducción inmediata.

CUADRO A35 (conclusión)

Programa	Objetivos	Medidas
	<p>Crecimiento: 4.0% (6.7%)</p> <p>Balanza financiera: -0.5% (-0.5%)</p> <p>Superávit primario: 3.4% (3.7%)</p> <p>Balanza comercial: (0.2%)</p> <p>Balanza en cuenta corriente: -1.2% (-1.9%)</p> <p>Tipo de cambio nominal promedio: 8.5 (8.0)</p> <p>Metas (resultados) en 1998</p> <p>Inflación: 12% (18.6%)</p> <p>Crecimiento: 5.2% (4.8%)</p> <p>Balanza financiera: -1.25 % (-1.26%)</p> <p>Superávit primario: 2.3% (1.8%)</p> <p>Balanza comercial: (-1.9%)</p> <p>Balanza en cuenta corriente: -2.5% (-4.2%)</p> <p>Tipo de cambio nominal promedio: 8.7 (9.1)</p> <p>Metas (resultados) en 1999</p> <p>Inflación: 13% (12.3%)</p> <p>Crecimiento: 3.0% (3.7%)</p> <p>Balanza financiera: -1.25% (-1.15%)</p> <p>Superávit primario: 2.8% (2.5%)</p> <p>Balanza comercial: (-1.1%)</p> <p>Balanza en cuenta corriente: -2.2% (-2.9%)</p> <p>Tipo de cambio nominal promedio: 11.1 (9.9)</p>	<p>1997</p> <p><i>Política monetaria:</i></p> <p>Límite al crédito interno del banco central: -745 millones de pesos.</p> <p>Incremento mínimo en las RI: 2 500 millones de dólares.</p> <p>Incremento en la BM: 12.0 %.</p> <p><i>Política fiscal:</i></p> <p>Se exime del pago del impuesto al activo a las empresas que en 1996 cubrieron ingresos acumulables de hasta 8.9 millones de pesos.</p> <p>1998</p> <p><i>Política monetaria:</i></p> <p>La política monetaria se aboca a evitar la generación de excesos de oferta de dinero primario, para eliminar presiones inflacionarias.</p> <p>Modificación de las tasas de interés procurando moderar la incidencia de la alta volatilidad de los mercados internacionales en la estabilidad económica.</p> <p>Límite al crédito interno del banco central de 15 860 millones de pesos.</p> <p>Incremento en la BM: 1.8%.</p> <p>1999</p> <p><i>Política monetaria:</i></p> <p>Límite máximo del crédito interno del banco central de 23 780 millones de pesos.</p> <p>Incremento en las RI: 593.6 millones de dólares.</p> <p>Incremento en la BM: 27.7%.</p> <p><i>Política fiscal:</i></p> <p>El IVA cambia de sujeto del impuesto y se elimina el beneficio de aplicar tasa cero a exportaciones indirectas.</p>

^a Los saldos deudores que aparecen al cierre de cada jornada en las cuentas corrientes de las instituciones de crédito en el Banco de México tienen que ser compensados en plazos de 28 días, con la constitución en otros días de saldos acreedores en esas mismas cuentas, de por lo menos igual monto. El incumplimiento implica una penalización calculada con base en el monto faltante acumulado y a una tasa equivalente a dos veces la tasa vigente de Cetes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agheli, B., M. Khan y P. Montiel (1991), "Exchange Rate Policy in Development Countries: Some Analytical Issues", Occasional Paper, 78, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Agosin, M. (1985), "Savings and Investment in Latin America", *UNCTAD Review*.
- (1994), "Réforme des Politiques Commerciales et Performances Économiques: Un Panorama de la Question et quelques Elements d'Appréciation Préliminaires", *Revue Tiers Monde*, tomo XXXV, núm. 139, julio-septiembre.
- , y R. Ffrench-Davis (1993), "La liberalización comercial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 50.
- Aguirre, Rodolfo (1998), *Desarrollo tecnológico en el sector agroalimentario mexicano y su integración intersectorial*, tesis de licenciatura, México, Facultad de Economía de la UNAM.
- Akyuz, Y. (1993), "On Financial Openness in Developing Countries", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. II.
- Alejo, Francisco J. (1991), "Racionalidad económica y política de los programas de estabilización económica", P. González Casanova y H. Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis*, México, Editorial Siglo XXI, p. 349.
- Appendini, Kristen (1995), "La transformación de la vida económica del campo mexicano", Jean François Proud (coord.), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, Plaza & Valdés.
- Arrau, Patricio, y K. Schmidt-Hebbel (1995), *Pension Systems and Reform: Country Experiences and Research Issues*, núm. 1470, Washington, Banco Mundial.
- Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano a la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1994), "La reforma financiera en México", *Comercio Exterior*, volumen 44, núm. 12, México.
- Banco de México, *Indicadores Económicos*, ediciones mensuales 1980-1997, México.
- , *Informe anual*, varios años.
- , *The Mexican Economy*, varios años.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *América Latina tras una década de reformas (progreso económico y social en América Latina)*, Informe 1997, Washington, septiembre.
- Banco Mundial (1989), *World Development Report*, Washington, Banco Mundial.
- (1991), *World Development Report*, Washington, Banco Mundial.
- (1994), *Envejecimiento sin crisis*, Informe del Banco sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Washington, Banco Mundial.

- Blanco, H. (1994), *Las negociaciones comerciales de México con el mundo. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Borja Martínez, F. (1995), "El nuevo régimen del Banco de México", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 1, México.
- Bruno, M. (1993), *Monetary Policy Rules for a Small Open Economy Policy Making in an Open Economy*.
- Buenrostro, Antonio, y A. Calderón (1991), "Algunas consideraciones sobre el programa inmediato de reordenación económica", P. González Casanova y H. Aguilar Camín (coords.), *op. cit.*, p. 320.
- Buffie, E. (1986), "Devaluation, Investment and Growth in LDC's", *Journal of Development Economics*, 20, marzo.
- Buira, A. (1990), "Los determinantes del ahorro en México", C. Massad y N. Eyzaguirre (comps.), *Ahorro y formación de capital: experiencias latinoamericanas*.
- (1999), "An Alternative Approach to Financial Crises", *Princeton Essays in International Finance*, núm. 212.
- Calva, José Luis (1996), *La reforma del régimen agrario en México: reforma y Estado*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Castaignets, J. (1994), "Las tasas de interés en una economía abierta y de doble moneda", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12.
- CEPAL (1995), *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, CEPAL.
- (1996a), *1980-1995 años de desempeño económico*, CEPAL.
- (1996b), *Interacciones entre macro y microeconomía*, CEPAL.
- Comisión Reguladora de Energía. *Informe Anual 1996*.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. Reimpresión por decreto en el Diario Oficial, 1992.
- Correa, E. (1994), "Reorganización de la intermediación financiera, 1989-93", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, México.
- Corsetti, Giancarlo, y K. Schmidt-Hebbel, K. (1995), "Pension Reform and Growth", *Policy Research Working Paper*, núm. 1471, Banco Mundial, Washington.
- Cottani J., y D. Cavallo (1993), *Financial Reform and Liberalization. Policy Making in an Open Economy*, Oxford University Press.
- Damm Arnal, Arturo (1995), *La revolución fiscal en México*, México, Editorial Panorama.
- Diamond, Peter (1995), "Economic Support in Old Age", *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, Banco Mundial.
- Diario Oficial de la Federación*, varias fechas.
- Dornbush, R. (1988), "Real Exchange Rates and Macroeconomics: A Selective Survey", *NBER Working Paper*, núm. 2775, noviembre.
- (1992), "The Case for Trade Liberalization in Developing Countries", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, núm.1, invierno.

- Dornbush, R., y A. Reynoso (1993a), "Financial Factors in Economic Development", *Policy Making in the Open Economy*.
- , y L. Téllez (1993b), "Exchange Rate Policy: Options and Issues", *Policy Making in the Open Economy*.
- (1994), "Mexico: Stabilization, Reform and No Growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- Edwards, S. (1990), "The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons from Latin America Experience", *The World Economy*, pp. 1-14.
- Energy Information Agency (1996), "Privatization and the Globalization of Energy Markets", octubre.
- Espinoza, O. (1993), *El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Fadl Kuri, S., y S. Puchot Santander (1995), "La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 4.
- Falvely, R., y C. D. Kim (1992), "Timing and Sequencing Issues in Trade Liberalization", *The Economic Journal*, 102, pp. 908-924, julio.
- Fanelli, J. M., y R. Frenkel (1993a), *Macropolicies for the Transition from Stabilization to Growth*, Cede.
- , y — (1993b), "On Gradualism, Shock Treatment and Sequencing", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*.
- , y — (1995a), "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", *Revista de la CEPAL*, núm. 55.
- , y — (1995b) "Micro-macro interaction in economic development", *UNCTAD Review*.
- , — y L. Taylor (1992), "The World Development Report 1991: A Critical Assessment", *International Monetary and Financial Issues*, vol. I.
- , — y G. Rosenwurcel (1993), "Crecimiento y reforma estructural en América Latina: situación actual", *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, Lecturas 77 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ffrench-Davis, R. (1993), "The Macroeconomic Framework, Investment, Development: The Links with Financial and Trade Reforms", draft OECDIDRC.
- Fondo Monetario Internacional (1987), "Theoretical Aspects of the Design of Fund Supported Adjustment Programs", *Occasional Paper*, núm. 55.
- (1992), "Developments in International Exchange and Payments Systems", IMF, *World Economic and Financial Surveys*.
- , "Saving in a Growing World Economy".
- (1995), "Pension Reform: Act Now or Pay Later", *Finance and Development*, vol. 32, núm. 2, Washington.

- Fuentes Morúa, J., y E. García Márquez (coords.) (1997), "¿Reforma o regresión en el Estado?", Segundo coloquio sobre reforma del Estado, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gabriel, Mario (1994), "Casos de éxitos en políticas de ingresos y gastos. La experiencia mexicana 1980-1993", documento presentado en el VI Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, enero.
- , A. Jorge y Chávez Presa (1997), "Logros y retos de las finanzas públicas en México", SHCP, mimeografiado.
- Garrido, Celso, y Tomás Peñaloza Weeb (1996), *Ahorro y sistema financiero mexicano. Diagnóstico de la problemática actual*, México, UAM/Grijalbo.
- Gavito, Javier (1996), "La crisis financiera en México: orígenes, consecuencias y medidas implementadas para superarla", mimeografiado.
- Girón, A. (1994), "La banca comercial de México frente al TLC", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12.
- (1995), "La banca comercial en Canadá, Estados Unidos y México", Alicia Girón, Edgar Ortiz, Eugenia Correa (comps.), *Integración financiera y TLC. Retos y perspectivas*, México, Siglo XXI/UNAM.
- Guillén, A. (1994), "El sistema financiero y la recuperación de la economía mexicana", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12.
- Havrylyshyn, O. (1990), "Trade Policy and Productivity Gains in Developing Countries. A Survey of Literature", *World Bank Research Observer*, enero, 5.1, pp. 1-24.
- Held, G. (1994), "¿Liberalización o desarrollo financiero?", *Revista de la CEPAL*, núm. 54.
- Hewitt, Cynthia (1998), *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*, México, Siglo XXI.
- Hopenhayn B. (1995), "Movimientos de capital y financiamiento externo", *Revista de la CEPAL*, núm. 55.
- INEGI, *Encuesta industrial mensual*, varios tomos.
- Katz, I. (1996), "Exportaciones y crecimiento económico. Evidencia para la industria manufacturera en México", *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 2, México, pp. 109-119.
- Kiguel, A., y N. Liviatan (1992), "When do Heterodox Stabilization Programs Work?", *The World Research Observer*, vol. 7, núm. 1, pp. 35-57.
- López Moreno, Javier, et al (1993), *Reformas constitucionales para la modernización. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lustig, Nora (1992), *México hacia la reconstrucción de una economía*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.
- (1993), "Políticas de estabilización, nivel de actividad, salarios reales y empleo (1982- 1988)", Jaime Ros (comp.), *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, Lecturas 77 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.

- Mancera, M. (1992), "Discurso en la toma del premio de economía Rey Juan Carlos", Madrid, 30 de noviembre.
- Mansell Carstens, C. (1995), "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 1.
- Mántey de Anguiano, G. (1994), "Determinantes del margen financiero en la banca comercial", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12.
- Martínez, Gabriel, y Guillermo Fáber (1994), *Desregulación económica (1989-1993)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Massad, Carlos, y Nicolás Eysaguirre (comps.) (1990), *Ahorro y formación de capital: experiencias latinoamericanas*, Grupo Editor Latinoamericano, CEPAL, PNUD.
- Masson, P., R. Bayoumi y H. Samiei (1995), "Saving Behavior in Industrial and Developing Countries", *World Economic Financial Surveys. Staff Studies for World Economic Outlook*, Fondo Monetario Internacional.
- Moreno, J. C. (1993), "Ortodoxia y heterodoxia: ¿Alternativa de las estrategias de estabilización?", Jaime Ros (comp.), *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, op. cit.
- Morisset, J. (1993), "Does Financial Liberalization Really Improve Private Investment in Developing Countries?", *Journal of Development Economics*, vol. 40.
- Mussa, M. (1987), "Macroeconomic Policy and Trade Liberalization: Some Guidelines", *World Bank Research Observer*, 2, enero.
- Noriega, P. (1993), "Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio", *Revista de la CEPAL*, núm. 50.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), *Economic Outlook*, varios números.
- (1992a), *Estudios económicos de la OCDE, estudio especial para un país no miembro, 1991-1992*.
- (1992b), *Estudios económicos de la OCDE: México 1991/1992*, París.
- (1995), *Economic Surveys, México 1994-1995*, París, OECD.
- (1997a), *Examen de las políticas agrícolas de México*, París, OCDE.
- (1997b), *Economic Surveys, México 1996-1997*, París, OECD.
- (1998a), *Economic Surveys, México 1997-1998*, París, OECD.
- (1998b), *Economic Surveys, México 1997-1998*, París, OECD.
- Ortiz, Guillermo (1992), "Los servicios financieros ante el Tratado de Libre Comercio", *El Mercado de Valores*, núm. 22, Nacional Financiera.
- (1996), "La reforma financiera y la desincorporación bancaria", *Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- , y J. Serra Puche (1986), "A Note on the Burden of the Mexican Foreign Debt", México, Banco de México.
- Otero, Gerardo, y S. Scott (1993), "Reestructuración de la agricultura mexicana", *Cuadernos Agrarios*, núm. 7, enero-junio.

- Perry, G., y A. M. Herrera (1994), *Finanzas públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Poder Ejecutivo Federal, *Informe de Gobierno*, Anexo, México, varios años.
- (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México.
- (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- (1994, 1995 y 1996), *Plan Nacional de Desarrollo*, Informe de Ejecución.
- Ramos, J. (1993), "Crecimiento, crisis y viraje", *Revista de la CEPAL*, núm. 50.
- Rebolledo, Juan (1993), *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Reisen, H. (1993), "Efectos de las corrientes de capital sobre la base monetaria", *Revista de la CEPAL*, núm. 51.
- Rodrik, D. (1989), "Credibility of Trade Reform. A Policy Maker's Guide", *The World Economy*, 12, marzo, pp. 1-16.
- Rogozinski, Jacques (1993), *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rojo Chávez, Juan José (1995), *Analice las reformas fiscales 1995*, México, Línea Editorial Fiscal.
- Ros, J., "Apertura externa y reestructuración económica en México", J. Vial (comp.), *Balance de las reformas económicas*.
- (comp.) (1993a), *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, Lecturas 77 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1993b), "Aspectos macroeconómicos de la estabilización heterodoxa", J. Ros (comp.), *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, op. cit.
- (1993c), "Inflación inercial y conflicto distributivo", *idem*.
- (1999), "La liberalización de la balanza de pagos en México: efectos en el crecimiento, el empleo y la distribución" (borrador).
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1996), *Programa de política industrial y comercio exterior*, México.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1994), *Inversión Extranjera y Empleo en México*, México.
- Semarnap, *Programa de Pesca y Acuacultura 1955-2000*.
- , *Programa Forestal y de Suelos 1955-2000*.
- , *Programa Hidráulico 1955-2000*.
- Serven, L., y A. Solimano (1992), "Private Investment and Macroeconomic Adjustment. A Survey", *The World Research Observer*, vol. 7, núm. 1, pp. 95-114.
- SHCP, *Criterios generales de política económica para 1996*.
- Solís, Fernando (1994), "Perspectivas del sistema de pensiones mexicano", *Latinoamérica hacia el siglo XXI: oportunidades en seguros y prevención*, Atlanta, Asociación de Aseguradores de Chile.

- Soria, V. (1993), "Nouvelles Politiques d'Ajustement et Re-legitimation de l'État au Mexique. Le Rôle de Pronasol et de la Privatisation", *Revue du Tiers Monde*, XXXIV, núm. 135, julio-septiembre.
- Suárez Dávila, F. (1994), "Liberación, regulación y supervisión del sistema bancario mexicano", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (s.f.), *El sistema chileno de pensiones derivado de la capitalización individual*, División de estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Chile.
- Téllez, Luis (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP (1994), *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, México, noviembre.
- Uthoff, A., y D. Titelman (1994), "Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas", *Revista de la CEPAL*, núm. 53.
- Valdivieso, S., y M. Alvarado (1994), "La eficiencia productiva del sector manufacturero mexicano 1985-1991", México, mimeografiado.
- Vial, J. (comp.) (1992), "¿A dónde va América Latina? Balance de las reformas económicas", Santiago, CIEPLAN.
- Vidal, G. (1994), "Reforma económica, mecanismos de financiamiento y procesos de inversión", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12.
- Werner, M. (1994), "La banca de desarrollo 1988-1994: balance y perspectivas", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12.
- Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics.
- (1990), "A New Facility for the IMF?", *International Financial Issues for the 1990s*, vol. VII.

2. INVERSIÓN Y CRECIMIENTO DURANTE LAS REFORMAS ECONÓMICAS*

*Jorge Máttar***

INTRODUCCIÓN

DURANTE los pasados 15 años la economía mexicana ha transitado por un periodo de profundas transformaciones estructurales, orientadas en definitiva a dar un sesgo a la pauta de desarrollo seguida por el país hasta principios de los años ochenta. Varias de las transformaciones estructurales han concluido, otras se encuentran en proceso de ejecución, otras más han encontrado fuerte oposición y algunas sólo se han anunciado. Las reformas parten de la premisa básica de otorgar a los mecanismos de mercado preponderancia en el devenir económico, lo que forzosamente ha significado una menor participación, directa e indirecta, del Estado en la vida económica del país.

Las reformas han tenido ya efectos diversos en el comportamiento de los agentes económicos y, por tanto, en la evolución de la economía en su conjunto y en los sectores. Una de las esferas fundamentales en las que se planteó desde el principio que las reformas debían actuar es la inversión. Así, se intentaba impulsar una dinámica propia de este decisivo elemento de la demanda agregada, así como incrementar la participación del sector privado (nacional y extranjero) en la formación de capital fijo. Con el avance de las reformas y la disminución o eliminación de los obstáculos al funcionamiento de los mercados se esperaba que las decisiones de inversión se orientaran en función de señales “válidas” en los mercados y así se suscitara una más eficiente asignación de los recursos.

En el presente estudio se propone determinar y analizar el efecto de las reformas en el comportamiento de la inversión y el crecimiento, tanto en el nivel agregado como en el sectorial. Se parte de la hipótesis de que uno de los objetivos del cambio en el modelo

* Una versión anterior de este documento se elaboró en el marco del Proyecto de la CEPAL Crecimiento, empleo y equidad, América Latina en los noventa.

** Coordinador de Investigación de la CEPAL en México [correo electrónico: jmat-tar@un.org.mx].

de desarrollo ha sido justamente inducir una modificación en la conducta de los agentes en lo que se refiere a las decisiones de inversión. Si en el pasado el liderazgo del Estado era fundamental en la orientación de la inversión, con las reformas se pretende que las señales económicas incidan en un cambio cualitativo y cuantitativo en el liderazgo de quienes ejercen las decisiones de inversión: más privada nacional y extranjera y menos estatal; más hacia las exportaciones y actividades rentables y menos en sectores no comerciables.

En virtud de que se propone la hipótesis de que el comportamiento inversionista de los agentes puede ser muy diverso, particularmente en función del efecto de las reformas, se estudian siete sectores de la economía. En un primer grupo se encuentran sectores de "infraestructura" que han sido sujetos en mayor o menor grado de importantes reformas. Aquí se incluyen petróleo y gas, energía eléctrica, agua y saneamiento, carreteras y puertos y telecomunicaciones. Todos estos sectores comparten la característica de producir bienes o servicios relativamente homogéneos y estar dominados por estructuras monopólicas, grandes establecimientos, y cuentan todavía con una presencia muy importante del sector público, ya sea por su participación directa en la producción (petróleo, gas, electricidad, aguas, carreteras, puertos) o por su injerencia regulatoria (puertos, gas, electricidad, telecomunicaciones). Sin embargo, existen también importantes diferencias, de acuerdo con la magnitud del cambio institucional y estructural. En un extremo tenemos a la industria petrolera, cuya exploración, extracción, producción y distribución continúa en manos del Estado; en el otro extremo, un caso característico es el de las telecomunicaciones, en el que se privatizó la empresa telefónica y se vienen ejecutando reformas adicionales para expandir la competencia.

Se estudia además al sector manufacturero, en cuyo interior existe una gran heterogeneidad productiva, tecnológica, de tamaño, de tipo de agente y de desempeño, lo que amerita un análisis pormenorizado por ramas. Finalmente, al ser un caso singular en la América Latina, se aborda el desempeño inversionista de la industria maquiladora, la cual, más que un sector de actividad, es un enclave concentrado geográficamente en la frontera norte del país, y especializado en la industria electrónica, de autopartes y confección.

El inicio de las reformas se remonta a 1982, cuando el colapso

del mercado internacional del petróleo y el aumento de las tasas de interés internacionales en 1981-1982 pusieron en evidencia la vulnerabilidad de la economía nacional y el agotamiento de la etapa de sustitución de importaciones con alta protección. Así, estos acontecimientos condujeron al gobierno mexicano a instrumentar medidas para enfrentar el efecto de la circunstancia internacional, pero también sirvieron como ejercicio de los primeros esbozos para modificar la pauta de desarrollo económico basada en la sustitución de importaciones, la elevada protección y la gran injerencia del sector público en la actividad productiva.

Las reformas buscaron colocar al sector privado como eje de la expansión económica, con capacidad de operar competitivamente en los mercados mundiales sin subsidios. Elementos centrales de esta búsqueda han sido la apertura del mercado interno al comercio, la atracción de la inversión extranjera, la desregulación de la economía, la desincorporación de empresas públicas y la liberación financiera, todo ello complementado con el compromiso de mantener una política monetaria prudente y una política fiscal austera, junto con la eliminación de créditos preferenciales.

Los empeños en esa dirección, sobre todo a partir de la segunda mitad de los ochenta —cuando inició una segunda etapa de reformas estructurales— transformaron al país que, en pocos años, pasó de una economía casi cerrada a una de las más abiertas al comercio e inversión foráneos. La injerencia del sector público en la economía cambió drásticamente, como lo muestran la caída del gasto público como proporción del producto interno bruto (PIB), el achicamiento del sector paraestatal y el desplazamiento de la intervención estatal a favor del mercado en la determinación de precios clave, como la tasa de interés, el tipo de cambio nominal y los precios de insumos básicos. En esa línea, el retraimiento del Estado de la esfera productiva se ha acompañado del abandono de prácticas tradicionales de subsidio y fomento sectorial.

Además de su velocidad y profundidad, las reformas económicas de México muestran dos elementos de interés adicionales. El primero es la aceptación implícita por parte de los actores económicos y políticos relevantes. En efecto, el viraje hacia la apertura comercial, la eliminación de subsidios y el mayor juego del mercado en la asignación de recursos no encontró gran oposición de los beneficiarios del anterior esquema de protección y subvenciones, ni de los sindicatos y grupos de trabajadores afectados por la reestructuración productiva y las nuevas condiciones del merca-

do de trabajo. Ni siquiera la crisis iniciada en diciembre de 1994 condujo al rechazo del nuevo modelo de desarrollo. Más aún, al responder a dicha coyuntura, el gobierno actual reafirmó su compromiso con las reformas económicas y con la conducción austera de las políticas fiscal y monetaria. El consenso es que el paquete de rescate financiero internacional y la pronta recuperación de la economía mexicana en 1996-1998 fueron posibles en buena medida por la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la orientación del aparato productivo al mercado externo y la prudente política fiscal.

El segundo elemento concierne al efecto de las reformas en el crecimiento. Éste ha sido pobre, por lo que el consenso favorable puede erosionarse o causar una nueva fase de reformas (en el caso de México la tercera), en la que el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso serían objetivos primordiales. En efecto, en 1995, a diez años del inicio del proceso de reformas, el PIB por habitante cayó 9% en términos reales, su mayor contracción en sesenta años. Pero aun antes de ese descalabro, la expansión de la economía fue débil. En 1983-1988 la actividad económica permaneció estancada. En 1989-1994, su periodo de repunte, el PIB real por habitante apenas se expandió a una media anual de 0.8%. Esta situación, y la gran incidencia de la pobreza y el subempleo entre la población nacional, tornan indispensable que la expansión de la economía mexicana alcanzada en 1996-1998 sea el inicio de una nueva fase de crecimiento sólido y persistente.

Un elemento determinante de esta secuela es la evolución de la formación de capital. Su papel central en la creación y ampliación de capacidades productivas, en la incorporación de tecnología y en el avance de la productividad, la hace factor fundamental del desarrollo económico. Un comportamiento dinámico de la inversión es indispensable para modernizar el aparato productivo de México y posibilitar la expansión económica de largo plazo; sin embargo, aparte del conocimiento que se tiene en la formación de capital en el nivel global o muy agregado, es escaso lo que se sabe de su dinámica sectorial. En realidad, en general, los estudios empíricos de la inversión en sectores específicos han estado un tanto rezagados en relación con los importantes avances teóricos de los años recientes en torno, en particular, de las consecuencias de su carácter de "opción" en condiciones de escasa reversibilidad. Precisamente, el presente trabajo tiene como objetivo examinar la respuesta de la formación de capital fijo en la economía mexi-

cana ante las reformas estructurales que ésta ha experimentado en los pasados tres quinquenios.

El estudio está organizado en cuatro secciones. La primera describe someramente el nuevo enfoque de las políticas públicas en los ochenta y el comportamiento de la inversión agregada, haciendo hincapié en los elementos de las reformas que en principio incidieron en la inversión.¹ Así, se subrayan los que tendieron a modificar la rentabilidad y el riesgo —presente o potencial— de la formación de capital fijo. La segunda examina desarrollos teóricos e hipótesis sobre los determinantes de la inversión. Se realiza una revisión de la evidencia empírica previa y se plantean hipótesis del comportamiento y determinantes de la inversión relevantes para el caso mexicano, tanto en el nivel global como para cada uno de los siete sectores estudiados. La tercera parte del estudio aborda el análisis de la inversión y las reformas desde una perspectiva sectorial. Se analizan, para cada sector, el comportamiento de la inversión, los mecanismos de desincorporación, regulación y concesiones, la estructura de mercado resultante de las reformas, el financiamiento de la inversión y el desempeño posreformas. En el caso del sector manufacturero se caracterizan las ramas manufactureras según la evolución de su inversión y, con base en su respuesta diferencial en términos de producción y orientación exportadora, se construye una tipología para entender las reacciones de la inversión manufacturera ante las reformas macroeconómicas. En particular, aquí se pretende investigar si los sectores que reaccionaron favorablemente —en términos de producción y exportaciones— han ejecutado inversiones importantes, o si, por lo contrario, su éxito se debe sólo a mayor uso de la capacidad existente y aumentos espurios en la productividad, dados por salarios bajos y racionalización de la planta laboral.

Se examina también desde un punto de vista econométrico los determinantes de la formación de capital fijo en la manufactura, tanto agregada como en sectores seleccionados. Se busca identificar los factores que significativamente han pesado en la formación de capital fijo en la manufactura durante el periodo de reformas macroeconómicas, periodo que en buena medida coincidió con un progreso marcado en la estabilización interna de pre-

¹ Las reformas económicas aplicadas en el país desde 1983 son objeto de otro capítulo del presente libro; sin embargo, con el fin de dar una visión de conjunto de las mismas y poner en contexto las modificaciones en la política industrial y la inversión que aquí se tratan, se sintetizan en el cuadro 1.

cios, con cambios en el entorno económico global y la reinserción de México en los mercados financieros internacionales.

I. LAS REFORMAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN, 1985-1988

1. *El efecto de las reformas en la inversión*

Dos grupos de reformas económicas, no forzosamente independientes, han tenido efectos en la inversión. El primero incluye las reformas que trastocaron la matriz de competencia de la economía mexicana; es decir, que modificaron las maneras de interacción de los principales agentes que operan en los mercados. Destacan en este grupo la desregulación de la inversión extranjera, la desincorporación de empresas públicas y la apertura comercial. Éstas introdujeron nuevos agentes capaces de incidir en el funcionamiento de dichos mercados y cambiaron los pesos relativos de los agentes que ya participaban en ellos.

El segundo grupo engloba las reformas que alteran directamente costos o precios relativos clave de la economía, afectando su rentabilidad actual o potencial: la reforma de la política industrial y la liberación financiera. La apertura comercial también podría incluirse en este grupo, pues al abrir el mercado interno alteró el costo de insumos de la manufactura; sin embargo, su efecto principal —desde el punto de vista del presente capítulo— fue ampliar la competencia de la industria.

Por otra parte, sin ser estrictamente una reforma macroeconómica, la política de estabilización y algunas de las disposiciones fiscales y cambiarias alteraron la rentabilidad, actual o esperada, de la economía y, por tanto, las decisiones de inversión. En particular, el descenso de la inflación, al reducir la variancia de los precios relativos internos, ayudó a conformar un mejor ambiente de inversión. Las repercusiones de las reformas en la inversión pueden sintetizarse como sigue.

i) Las reformas a la *política de inversión extranjera* contribuyeron al incremento de las corrientes a partir de 1989, con lo que la inversión total en los pasados siete años superó con creces la acumulada hasta fines de los ochenta. Entre 1989 y 1998 se recibieron recursos por casi 70 mil millones de dólares (en 1999 ascendieron a más de 11 mil millones). Este comportamiento fue determinante en el auge de las exportaciones no petroleras en los años recientes, tema que se analiza más adelante.

ii) La transformación radical de la *política comercial* convirtió a la economía del país, antes prácticamente cerrada, en una de las más abiertas del mundo. A fines de los años ochenta, el arancel ponderado promedio se ubicó en 11% y las importaciones sujetas a permiso previo sólo representaban 20% de las importaciones totales. En el marco de este periodo de liberación comercial, la planta industrial tuvo que enfrentar una situación inédita, al tener que competir en el mercado interno con importaciones de todo el mundo, muchas veces de menor precio y calidad superior. La oferta de la nueva política comercial consistía en brindar a los productores locales condiciones de competencia similares a las de sus competidores en el mundo, lo cual incluía el acceso a bienes de capital e insumos a precios internacionales y programas de fomento a la exportación. Sin embargo, la respuesta del aparato industrial fue lenta; sólo una minoría de empresas (grandes) pudo incorporarse al esquema exportador.²

iii) Las *privatizaciones* ofrecieron oportunidades de reacomodo a los grupos económicos existentes, abriendo la posibilidad de consolidar sus posiciones en industrias en que ya participaban, o bien de diversificarse en actividades nuevas. Los efectos de la privatización en la recomposición del perfil industrial mexicano han dependido del tipo de empresas, de su poder de mercado y de su relación con el resto de empresas de los grupos adquirientes. Investigaciones previas indican que la resultante fue el incremento de la concentración industrial. Al parecer fue frecuente que los grupos prominentes aprovecharan la oportunidad de compra de empresas públicas para consolidar o fortalecer su posición de mercado en ramas industriales en las que ya estaban operando (Hoshino, 1996). Además, se llevó a cabo una serie de fusiones y adquisiciones que también tendió a aumentar la concentración industrial.

Lo interesante del caso es que no existe evidencia de que esto se haya dado en detrimento de la competencia y la competitividad; más bien habría alguna evidencia de que, a pesar de que ciertas industrias están ahora más concentradas, muestran niveles de competencia y competitividad superiores a los prevalecientes antes de la privatización o de las reformas en general (por ejemplo,

² Para una descripción de la política industrial en el periodo referido véase Fernando Clavijo y José Casar (compiladores), *La industria mexicana en el mercado mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, Lecturas 80 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO.

acero, pan de caja, cemento, cerveza). Es decir, pareciera que el impulso a la competitividad que generaron la apertura, la privatización y otras reformas estructurales habría contrarrestado cualquier fuerza opuesta proveniente de una concentración industrial creciente. Otra posible hipótesis, no forzosamente alterna a la anterior, sería que en general la gran concentración no está reñida con la competencia ni con la competitividad (por ejemplo, Pepsi, Coca Cola, automotrices, marcas deportivas).

iv) Aunque los cambios al *marco regulatorio* de actividades para eliminar barreras a la entrada y prácticas monopólicas comenzaron a darse tiempo después de iniciado el proceso de privatización (1993), con la creación de órganos para aumentar la competencia de los mercados, la Unidad de Desincorporación de Empresas Paraestatales concluye que dicho proceso tuvo un efecto favorable en la inversión privada. Sustenta su percepción en el hecho de que este proceso abrió nuevas opciones de inversión; además, sostiene que los compradores de las empresas públicas hubieron de invertir recursos adicionales —por encima de los que implicaron en su mera compra— a fin de recapitalizarlas, dado su deterioro en los años de contracción del gasto público.

Lo anterior puede ser válido para la inversión privada en su conjunto, pero no es evidente que el efecto neto de la inversión privada, por ejemplo, en la manufactura, haya sido positivo. En particular, en condiciones de restricción de fondos, si la privatización abrió relativamente mejores oportunidades de inversión en actividades de servicios, entonces es posible que su efecto neto en la inversión interna en la manufactura no haya sido tan favorable. Pudo incluso ser negativo con respecto a su trayectoria base al provocar el desplazamiento de fondos de inversión —reales o financieros— a sectores de servicios en detrimento de la manufactura. Este potencial efecto de estrangulamiento relativo de la inversión manufacturera global se habría acentuado en la medida en que la adquisición de las empresas privatizadas se haya cubierto con recursos financieros internos, lo que tendió a elevar la tasa de interés real y, por ende, a desmotivar otros proyectos de inversión. El efecto mencionado habría sido menor si se hubiera recurrido a fondos adicionales provenientes del exterior mediante inversión externa. Aunque éstas son, por lo pronto, hipótesis sujetas a corroboración, la vasta mayoría de las grandes empresas paraestatales privatizadas correspondió a sectores de servicios o de minería, y no al de manufacturas.

v) En un principio la *liberación del sistema financiero* tuvo efectos favorables en las empresas, acostumbradas hasta entonces a una escasa y costosa oferta de financiamiento bancario. Las expectativas favorables del crecimiento de la economía, así como los cuantiosos ingresos de capitales a principios de los años noventa, trajeron consigo un auge en la demanda de crédito, a pesar de que las tasas reales de interés se mantuvieron altas. Precisamente, el saldo del crédito bancario recibido por empresas y particulares se duplicó en términos reales entre 1991 y 1994.

El crédito se orientó mayormente a productores de bienes no comerciables internacionalmente. El financiamiento a la industria en 1989-1994 aumentó su saldo real medio en 17.5% anual; pero el de los servicios creció dos veces más rápido (33%), mientras que el comercio en 26%. Con ello, la participación de la industria manufacturera en el saldo de crédito total asignado por la banca comercial pasó de 26% en 1989 a 19% en 1994. En un contexto de financiamiento en términos reales a la baja, en 1995-1998 la disposición de crédito interno al sector privado fue nula. En esos años se observó una restricción absoluta del crédito al sector privado, como reflejo de la urgente necesidad de corregir el problema de cartera vencida y de potencial insolvencia bancaria.

Desde 1993 la banca de desarrollo abandonó la práctica usual de considerar sus créditos como subsidios o transferencias, y pasó al uso de criterios de mercado para evaluar y seleccionar proyectos de inversión. Como consecuencia de esta reconversión, y de los otros aspectos de la liberación financiera, se redujo el peso de la banca de desarrollo en el otorgamiento de crédito. Además, dicho crédito se dirigió mayormente a empresas de intermediación financiera. En realidad, los sectores productores de bienes comerciables en términos reales efectuaron cierta amortización de sus saldos deudores con la banca de desarrollo.

Desde la crisis de 1994-1995 el financiamiento de la banca comercial al sector privado ha caído, año tras año, en términos reales. Aquí se encuentra uno de los grandes desafíos de la economía mexicana para el siglo XXI, pues no es posible concebir el desarrollo de largo plazo sin un sector bancario que no realice sus funciones de intermediación. El aparato productivo ha funcionado en 1995-1999 con créditos del exterior (grandes empresas) o con mecanismos extrabancarios (empresas pequeñas), como crédito de proveedores, préstamos informales o dejando de servir sus deudas.

2. *Un nuevo enfoque de política industrial*³

La retracción del Estado de la esfera económica se expresó en un cambio radical en su intervención en los diferentes sectores de actividad a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Se desechó la estrategia basada en la identificación de sectores con potencial de desarrollo, se eliminaron las prácticas de fomento selectivo y se pasó a aplicar políticas horizontales. Esta modificación reflejó la convicción de que la mejor política para promover el desarrollo industrial —y el económico en general— era la remoción de obstáculos al libre juego del mercado aunada a la creación de un régimen legal de respeto a los derechos de propiedad privada. Desde esta perspectiva, la política industrial habría de limitarse a compensar fallas del mercado, ya fuera resolviendo problemas de coordinación e información entre los agentes, proporcionando bienes públicos o ayudando a ejecutar proyectos de inversión que, a pesar de ser socialmente deseables con altas externalidades positivas, no son emprendidos por el sector privado. Asimismo, con la nueva estrategia, se partía de la consideración de que el desarrollo debía sustentarse de manera creciente en la dinámica de las exportaciones no petroleras.

En particular, la reforma económica obligó a la política industrial a abandonar su tradicional injerencia directa en el sector, que incluía subsidios, permisos, licencias y requisitos de desempeño respecto al contenido nacional, grados de integración o generación de divisas, etcétera.

Una de las expresiones de la reforma de la política industrial fue la puesta en marcha —a principios de los años noventa— de una nueva generación de programas sectoriales, de carácter horizontal, que buscaron aprovechar mejor las ventajas comparativas pero sin subsidios fiscales y crediticios ni protección comercial alguna, ni tampoco requisitos de desempeño para sus beneficiarios. El sector público y el privado los elaboraron de manera conjunta, dentro del marco de política global dado por los compromisos de la apertura comercial, la desregulación y las exigencias de prohibición de subsidios inherentes a la adherencia al GATT y la Organización Mundial de Comercio.

La evaluación de dichos programas es sujeto de debate, y su efecto en la inversión es desconocido. Unas de sus limitaciones han sido la superficialidad y generalidad de los diagnósticos, así

³ Véase una descripción detallada en Moreno-Brid (1998b).

CUADRO 1. Las reformas económicas, visión de conjunto

<i>Reformas y políticas</i>	<i>Periodo</i>	<i>Descripción y resultados</i>
Grandes vertientes		
1. Resolver crisis del sector externo y desequilibrios macro	1. 1982-1987	1. Programa de estabilización basado en contracción fiscal y monetaria y corrección del tipo de cambio.
2. Reformas estructurales	2. 1988-1998	2. Reducir el papel del Estado en economía y eliminar protección en mercados de bienes, servicios y capitales, con el fin de hacer competitiva a la economía.
Reformas relativas a la competencia		
Apertura comercial	1983-1984	Avances menores. Reducción del número de tarifas (16 a 10), eliminación de permisos previos de la mitad de las fracciones.
	1985	Eliminación de subsidios a la exportación y de precios preferenciales de insumos energéticos y petroquímicos. Eliminación de permisos previos a la importación.
	1986-1987	Entrada al GATT. Se acelera la apertura: eliminación de precios oficiales y permisos a la importación. Desgravación de aranceles (rango 0 a 45%, baja la tasa ponderada promedio 4 puntos). Al cierre de 1988 los aranceles se ubican de 0 a 20% con 5 tasas. Se cancela el impuesto general a la importación de 5 por ciento.
	1988	Proceso de apertura prácticamente concluido. Arancel ponderado promedio 10 por ciento.
	1990-1994	Ajustes arancelarios menores y eliminación de protección a sectores "estratégicos"
		Resultados: aceleración sin precedente del comercio exterior. Competitividad de las exportaciones. Disciplina económica, efecto favorable en inflación. Fuerte penetración de importaciones, pérdida de enlaces en cadenas productivas. Nueva estructura industrial y de comercio exterior.
Negociaciones económicas y comerciales internacionales	1990	Inicia negociación TLCAN.
	1991	Acuerdo de libre comercio con Chile.
	1994	Entra en operación TLCAN. Acuerdos de libre comercio con Costa Rica, Colombia y Venezuela, Bolivia. Ingreso a la OCDE.
	1995-1998	Se desaceleran negociaciones (Guatemala, El Salvador, Honduras, Mercosur). Seguimiento de FLCAN (conflictos, disputas, acuerdos varios).
	1997-1999	Negociación del acuerdo comercial con la Unión Europea.
		Resultados: mejora el acceso de las exportaciones mexicanas a esos mercados. Disminución del riesgo país (OCDE). TLCAN se convierte en salida de producción ante la devaluación de 1994. En la práctica TLCAN se consolida como el eje de la política comercial (85% del comercio de México se realiza con los Estados Unidos y Canadá).

Desincorporación de empresas públicas	Primera etapa, 1983-1984	Privatización de empresas que se habían nacionalizado junto con la banca en 1982.
	Segunda etapa, 1985-1987	Venta de empresas pequeñas y medianas, sin poder de mercado. El número de empresas públicas se reduce de 1 155 a 741. PIB manufacturero estatal se concentra en refinación de petróleo, petroquímica básica y hierro y acero (82%).
	Tercera etapa, 1989-1998	Privatización de empresas grandes con poder de mercado (Telmex, Bancos, Acero). Posibilidad para sector privado de comercialización e importación de azúcar. Se desincorpora la mayoría de las empresas, los ingresos (22 mil millones de dólares) se usan para amortizar deuda interna. A partir de 1995 se inicia la privatización de servicios de ferrocarriles, electricidad, puertos y fábrica de papel.
	1999	Iniciativa para privatizar parcialmente industria eléctrica. Pendientes: aeropuertos, petroquímica secundaria. Resultados: los ingresos de las privatizaciones se usan para amortizar deuda interna. Heterogeneidad en gestión y dinámica de la inversión de las empresas privatizadas. Buen desempeño e inversión dinámica en: acero, teléfonos, fábrica de autobuses, alimentos, fertilizantes; malos resultados: banca, carreteras.
Atracción de inversión extranjera directa	1984-1987	Se permiten empresas de capital extranjero mayoritario en actividades exportadoras o intensivas en tecnología.
	1986, 1988	Reducción de número de ramas de petroquímica básica (exclusivas del Estado).
	1989	Reglamento de Ley para promover la IED (autorización automática de proyectos de inversión, incluso con 100% de capital foráneo, afirmativa <i>fictia</i> , etc.).
	1993	Nueva ley de IED (menos trámites ante CNIE, concordancia con TLCAN, anulación de requisitos de desempeño a la inversión automotriz).
	1996	Nuevas reformas encaminadas a simplificar trámites y procedimientos y acortar plazos de aprobación de proyectos de IED.
	1998	Iniciativa del ejecutivo para aumentar el límite superior (30%) de participación extranjera en bancos, casas de bolsa y otras instituciones financieras. Resultados: la proporción de actividades abiertas a participación extranjera mayoritaria es de 91% (81% del PIB). Grandes corrientes de IED en el decenio de los noventa (67 mil millones de dólares). Muchos proyectos encaminados a la exportación. Efecto favorable en desarrollo tecnológico, alianzas tecnológicas entre empresas nacionales (grandes) y transnacionales.

CUADRO 1 (conclusión)

Reformas y políticas	Periodo	Descripción y resultados
<i>Reformas que alteran directamente costos y precios relativos clave, y rentabilidad</i>		
Reforma financiera	1989-1992	Liberación de tasas de interés; supresión de encaje legal y eliminación de coeficiente de liquidez; liberación del crédito; supresión de cajones de crédito; reprivatización de la banca.
	1989	Inversión extranjera en acciones de la Bolsa de Valores.
	1990	Inversión extranjera en casas de bolsa, grupos financieros y bancos hasta por 30% y en seguros hasta 45 por ciento.
	1991	Inversión extranjera en títulos de deuda pública.
	1992-1993	Reestructuración de la banca de fomento: sólo operaciones de segundo piso, sectores: pequeñas empresas, exportadoras, infraestructura; supresión de tasas de interés preferenciales.
	1994	Mercados de dinero y bursátil totalmente libre a entrada y salida de capitales.
	1995-1998	Régimen cambiario de flotación.
	1999	Iniciativa para que el Banco de México (y no Hacienda) quede a cargo de la supervisión de instituciones financieras; también se propone aumentar la participación de inversión foránea en instituciones financieras.
		Desaparece Fobaproa y se crea el Instituto de Protección del Ahorro Bancario. Quedan pendientes reformas presentadas por el ejecutivo.
		Resultados: al principio, mayor competencia entre bancos, pero sólo ligera mejoría en competitividad; tasas de interés competitivas, expansión del crédito; reducido avance en eficiencia bancaria. Crecimiento explosivo del crédito, mayor en no comerciables (1990-1994). Aumento cartera vencida; crisis bancaria (1995). Contracción del crédito en 1995-1999. Crisis del Fobaproa.
Políticas para la industria	1984-1988	Primeros intentos (modestos resultados) por orientar los apoyos a la exportación, desarrollo tecnológico, con menos intervención del Estado. Eliminación de programas sectoriales de fomento. En la práctica: letra muerta. La reestructuración industrial se enfrenta a baja demanda, escasa inversión y restricción al financiamiento interno y externo.
	1989-1994	La reforma al enfoque de desarrollo industrial toma fuerza: nuevo enfoque de políticas neutras para corregir fallas de mercado. Los estímulos a la inversión se eliminan, excepto para exportación.
	1995-1999	Giro a la política industrial: sustitución selectiva de importaciones. Recuperación de encadenamientos; fomento de los <i>clusters</i> .
		Resultados: inducen o acentúan heterogeneidad en desempeño. Aumento del coeficiente importaciones/demanda interna. Grandes diferencias en desempeño productivo y de la inversión entre sectores exportadores y no exportadores, entre pequeñas y grandes empresas; entre empresas locales y transnacionales. A la fecha poco positivo en el efecto de la nueva política, excepto en las exportaciones, aunque éstas están concentradas en pocos productos, empresas y mercados.

como la dificultad de desarrollar acciones relevantes en las esferas fiscal y financiera con alcance meramente sectorial. Otras, reconocidas incluso por analistas que favorecen la implantación de políticas horizontales, son que dichos programas han tenido éxito en la resolución de problemas de corto plazo, pero no en los de horizonte mediano o largo. Estos últimos tienen raíces de tipo estructural cuya solución rebasa los marcos y recursos de aquellos programas. Así, no sorprende el consenso de que su efecto fue pequeño, sin duda mucho menor que el del programa de la industria automotriz, que con gran intervención del Estado mexicano y favorecido por diversos reordenamientos en la matriz de competencia internacional de los fabricantes de vehículos terminados, logró colocar a México como exportador y fabricante importante en el mapa internacional de la industria (Máttar y Peres, 1997; CEPAL, 1998).

En mayo de 1996 se estableció el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice). Este programa constituye un cambio en la política sectorial implantada en México desde 1985 (Máttar y Peres, 1997; Ten Kate y Niels, 1996). En primer lugar, en él se reconoce la necesidad de introducir incentivos con orientación sectorial específica, es decir de aplicar políticas "verticales" selectivas. En segundo, está su preocupación por fortalecer la generación de valor agregado en el país, sea en el nivel de sectores de actividad o de localizaciones geográficas específicas. El Propice rescata el concepto de sustitución eficiente de importaciones como un objetivo sectorial, en el que se subraya la obligación de alcanzar dicha meta sin apoyo de subsidios o protección comercial alguna. Más aún, admite que, si bien necesaria e irreversible, la apertura comercial llevó a una desarticulación no deseada de cadenas productivas en la economía mexicana.

Promoción de exportaciones. La política de apoyo a las exportaciones no petroleras se ha desarrollado y refinado con las reformas económicas. En correspondencia con el objetivo del gobierno de crecer con base en una industria exportadora fuerte, los mecanismos, programas e instrumentos de promoción de las ventas externas se han multiplicado en los pasados 15 años. Los resultados han sido satisfactorios, en vista del crecimiento sostenido que han mostrado las exportaciones en los años recientes. Los instrumentos vigentes para promover exportaciones no contienen subsidios, más allá de la devolución o desgravación de ciertos aranceles. Las tasas de interés son las de mercado. Entre dichos instrumentos

destacan los orientados a evitar la gravación arancelaria de insumos importados que se incorporan directa o indirectamente en productos de exportación, y permiten su importación sin impuestos o bien procuran su pronta devolución.⁴ Además, se crearon otras iniciativas orientadas a facilitar los trámites fiscales o administrativos de empresas exportadoras (Máttar, 1998).

El TLCAN estipula la cancelación, en el año 2001, de los programas de exención y devolución de aranceles en la importación temporal, cuando el producto final es exportado a uno de los tres países signatarios. De hecho, la utilidad de estos mecanismos en términos del comercio interregional ha decaído *pari passu* con el descenso en aranceles.

II. EL COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN AGREGADA

Esta sección estudia la evolución de la inversión, sus determinantes y su papel en la reestructuración de la economía en el nuevo marco que se ha configurado a partir de las reformas mencionadas.

1. *Apuntes teóricos respecto a los determinantes de la formación de capital fijo*

En términos generales, la bibliografía especializada se ha centrado en investigar el comportamiento y los determinantes de la inversión en capital fijo del sector privado en economías avanzadas. Así, la perspectiva analítica con mayor aceptación señala a la rentabilidad y al riesgo como dos determinantes fundamentales de las decisiones de invertir del sector privado. Se considera que la empresa privada establece un monto deseado de acervo de capital, con base en sus expectativas acerca de la evolución futura de la demanda y de los costos de sus insumos y factores. Dicho monto deseado determina automáticamente la inversión por realizar a lo largo del periodo de que se trate.

Una línea un tanto más profunda reconoce que, si bien la decisión de invertir se determina por un proceso de maximización del valor presente de la corriente de ganancias, se deben tomar en cuenta los costos de reajustar el monto real del acervo de capital (Abel, 1990; Agénor y Montiel, 1996; Goldsborough *et al*, 1996). Avances teóricos más recientes subrayan que, además de los ele-

⁴ Véase una descripción de estos programas en Máttar (1998).

mentos anteriores, se debe considerar que la inversión en capital fijo puede posponerse indefinidamente e incluso cancelarse, pero que, una vez ejecutada, es en alta medida irreversible (Dixit, 1992; Pyndick, 1993; Dixit y Pyndick, 1994). Tal irreversibilidad surge de que sus costos de ejecución son, en buena medida, a "fondo perdido", en el sentido de que dichos costos superan por mucho el precio de reventa de los activos fijos y que tienen mínimas posibilidades efectivas de reciclarse para producir bienes o servicios diferentes. Reconocer estos elementos de la formación de capital implica que la "capacidad de esperar antes de invertir" tiene un valor económico de peso. La espera posibilita obtener más información para decidir qué recursos comprometer en la ejecución de cuáles proyectos de inversión, incluyendo la opción misma de no realizar inversión alguna en capital fijo.

El carácter prácticamente irreversible de la formación de capital fijo, y su dependencia de hechos o consideraciones de ocurrencia incierta y que implican riesgo, ayudan a explicar por qué las diversas reformas económicas han repercutido en la inversión fija en modos que distan de ser uniformes. Esta heterogeneidad se debe en parte a que la respuesta de la inversión está determinada por la percepción de los agentes pertinentes respecto a si las reformas mejoran o no el ambiente de negocios, y a cuáles actividades y sectores favorecen éstas. Asimismo, las decisiones de inversión están afectadas por la percepción de los agentes de si la implantación de las reformas será duradera o tendrá un carácter temporal y cosmético. Tales consideraciones explican por qué similares modificaciones en políticas macroeconómicas tienden a detonar respuestas aceleradas de la inversión o, en cambio, a desestimar y repercutir en cancelaciones de proyectos. Incluso, cuando se trata de cambios que, en principio, favorecen a la iniciativa privada la transición de regímenes introduce incertidumbre en el ambiente de negocios, la cual mella el marco de estabilidad y puede rezagar la formación de capital.

El marco teórico tradicional ofrece una explicación extensa de la inversión en economías avanzadas, pero su visión resulta algo trunca para el caso de economías menos desarrolladas, en parte porque su organización institucional es relativamente endeble, y en parte porque algunos de sus mercados clave están incompletos y funcionan con restricciones *sui generis* (Rama, 1993; Agénor y Montiel, 1996). En seguida se analizan algunas especificidades del caso latinoamericano.

En primer lugar, las economías menos desarrolladas carecen de una industria de bienes de capital elaborada y vigorosa. Su demanda de maquinaria y equipo tiende a cubrirse sobre todo con importaciones, lo que convierte a la disponibilidad de divisas en requisito imprescindible de la inversión (Fitzgerald *et al*, 1994). La primacía de los bienes importados en la oferta de maquinaria y equipo da un papel relevante al tipo de cambio real en las decisiones de inversión, mayor que el que tiene en economías cuya industria pesada es competitiva internacionalmente. A la vez, la dependencia de maquinaria importada sugiere que la liberación comercial puede facilitar la inversión, pues amplía el acceso a bienes de capital foráneos. Esta apertura promoverá la inversión en sectores cuyos precios relativos y tasas de rentabilidad se favorecerían con una mayor convergencia de los precios relativos internos hacia los externos.

En segundo término se encuentra el denominado efecto del racionamiento del crédito que, aunque presente en economías avanzadas, tiene más incidencia en aquellas en desarrollo debido a la menor profundidad de sus mercados financieros. En estas economías la liberación financiera tiende a impulsar la inversión en la medida en que amplía el acceso de las empresas a créditos y recursos financieros —en moneda local o extranjera— o que reduce el costo de los fondos prestables. Cabe recordar que en la América Latina, a raíz de la crisis de deuda externa en 1982, las restricciones financieras fueron un gran impedimento para la formación de capital. La caída de la inversión privada, a su vez, debilitó aún más el gasto total y acentuó una dinámica poco favorable para la recuperación de altas tasas de crecimiento económico.⁵ Así, la crisis reveló cómo el endeudamiento externo y el grado de acceso a recursos frescos son factores determinantes de la inversión, ya sea por su efecto directo en la disponibilidad de divisas, o por su efecto indirecto en el contexto de incertidumbre asociado con la evolución futura del crecimiento económico (cf. Greene y Villanueva, 1991; Servén y Solimano, 1993).

Un tercer rasgo diferencial de las economías en desarrollo es el grado de injerencia del Estado en la esfera productiva. En ellas, el Estado actúa como productor directo en diversos sectores en condiciones monopólicas o monopónicas, además de ocupar un

⁵ Perspectivas diferentes en cuanto al peso del endeudamiento externo en dicho periodo, como restricción a la recuperación del crecimiento económico y de la inversión, se encuentran en Sachs (1988) y Reisen (1999).

lugar central en la provisión de infraestructura y bienes públicos. Su injerencia en la esfera productiva hace que la inversión privada sea afectada por la inversión pública, ya como coadyuvante o como competidora. En consecuencia, las reformas para racionalizar el tamaño y ámbito de acción del sector paraestatal pueden repercutir en la inversión privada en algunas actividades.⁶

Finalmente, un cuarto elemento distintivo de las economías en desarrollo es su mayor concentración en diversas actividades productivas. Esta concentración es causada, en parte, por la discrepancia entre el tamaño de sus mercados y el de las plantas de escala óptima; estas últimas usualmente diseñadas en el exterior con miras a mercados mucho más amplios, incluyendo los de exportación. Tal estructura de mercado es una de las distorsiones inherentes a la excesiva orientación de la producción local hacia los mercados internos, sin preocuparse por atender a las exportaciones, e implica que las reformas para desincorporar las empresas paraestatales o regular prácticas comerciales oligopólicas pueden tener consecuencias en la formación de capital fijo.

Es difícil predecir *a priori* la dirección y magnitud del efecto de la concentración en el ámbito global o en industrias específicas. Por un lado, una mayor competencia estimula la inversión para modernizar o hacer más eficiente la capacidad productiva. Por otro, la mayor competencia tiende a reducir la "renta" correspondiente y, con ello, los recursos disponibles para la inversión en las empresas que pierden sus privilegiadas posiciones de mercado.

Algunas investigaciones tienden a confirmar que el desempeño sólido de la demanda y la continuidad en la aplicación de políticas macroeconómicas "prudentes", aunadas a una adecuada inversión pública en infraestructura y en educación, inciden positivamente en la inversión privada, sobre todo en países en desarrollo (Rama, 1993; Buffie, 1992; Servén y Solimano, 1993). Así, algunos estudios apuntan que la inversión del gobierno central más bien promueve la inversión privada, pero que la de empresas paraestatales la desplaza (Easterly y Rebelo, 1993).

Existe evidencia que sugiere que el endeudamiento externo excesivo, en último término, deprime la formación de capital. Su efecto contraccionista se agrava si la espiral de deuda culmina en una crisis de balanza de pagos que desestabiliza la economía y obliga a implantar programas de ajuste y a devaluar la moneda

⁶ Debe señalarse, sin embargo, que la desincorporación de activos del sector público busca precisamente reducir su injerencia en la actividad económica global.

nacional. Por otra parte, en países en desarrollo la inversión agregada no parece acusar una clara influencia de los precios relativos de factores productivos. En contraste con lo que sustenta la teoría, estudios aplicados comparativos no han encontrado evidencia firme que en general ratifique que los precios relativos del capital y el trabajo inciden de manera significativa en la formación de capital fijo (Rama, 1993; Agénor y Montiel, 1996).

Por lo que se refiere a la influencia del tipo de cambio real, existe controversia. Por un lado, su nivel no parece ser siempre un determinante significativo en la acumulación de capital fijo; empero, su grado de variabilidad tiene efectos relevantes en ella. Esto se interpreta, más bien, como indicador de la pertinencia de la estabilidad macroeconómica global para la inversión (Cardoso, 1993a; Servén y Solimano, 1993; Goldsborough *et al*, 1996).

2. Evidencia empírica de los determinantes de la inversión en México

Hay numerosos estudios de la inversión agregada en México.⁷ Aunque abarcan distintos periodos y tienen especificaciones funcionales y econométricas diversas, la mayor parte de estas investigaciones tiende a identificar como determinante fundamental de la inversión privada a la demanda agregada y detectar un efecto complementario de la inversión pública (Calderón, 1988; Clavijo, 1995; Ramírez, 1991; Musalem, 1989; López, 1994; Barriga, 1997; Guerrero, 1997).

Algunos trabajos registran una influencia significativa del crédito al sector privado en la formación de capital (Clavijo, 1995; Calderón, 1988; Warman y Thirlwall, 1994; Goldsborough *et al*, 1996, y Guerrero, 1997). El grado de capacidad productiva utilizada también ha sido identificado como un determinante importante de la inversión (Levy, 1993; Musalem, 1989). Se ha encontrado evidencia de que el tipo de cambio real incide en la inversión fija al modificar los precios internos de los bienes de capital importados (López, 1994). De manera análoga se señala al precio relativo de los bienes de capital como determinante central de la inversión privada (Warner, 1993; Musalem, 1989). No hay consenso en cuanto al peso de la deuda externa como inhibidor de la inversión; hay

⁷ Véase, *inter alia*, Calderón (1988), Musalem (1989), Levy (1993), Clavijo (1995), Ibarra (1995), Fitzgerald (1994), Goldsborough *et al* (1996), Guerrero (1997) y Trigueros (1997).

quienes indican que no es significativo (Warner, 1993), y otros que consideran que sí ejerce un efecto de contracción importante (López, 1997).

Entre los trabajos recientes, L. A. Ibarra (1995) tiene especial relevancia pues, en el nivel de la inversión agregada, examina el efecto de la "credibilidad" del proceso de reforma comercial en la inversión. Pieza central de su estudio es la construcción de una variable que sirve de *proxi* de la probabilidad de que en México el proceso de apertura comercial se interrumpa o revierta en cada año. Dicha variable fue construida con base en datos de 36 episodios de liberación comercial en 19 países en desarrollo. Con ella, y las variables explicativas usuales en términos del efecto "acelerador" y costos relativos del uso del capital, estimó una función de inversión agregada en México con cifras trimestrales que abarcan el periodo 1985-1991. Sus resultados constatan un efecto negativo y significativo de la "probabilidad de reversión de la reforma comercial" en la inversión. Concluye que la merma de credibilidad acerca de la permanencia de dicha reforma deprimió la inversión en México. Vale apuntar que en las entrevistas realizadas para el presente estudio repetidamente se señaló que, a fines de los años ochenta, una buena cantidad de agentes no percibía las "nuevas señales" como permanentes.

Una implicación importante de lo anterior es que se requiere confianza en la permanencia de las reformas para la inversión y la adecuación de la capacidad productiva al nuevo marco de incentivos y precios relativos que trae consigo la apertura comercial. En la medida en que los inversionistas esperen que pronto se vuelva a proteger el mercado interno de la competencia foránea, tendrán poco estímulo para ejecutar proyectos cuya rentabilidad depende de la apertura comercial. Conclusiones análogas obtuvieron Maloney y Acevedo (1995) alrededor del efecto de la credibilidad de la reforma comercial en la recomposición de la producción mexicana hacia las exportaciones.

Las investigaciones del comportamiento de la inversión en la industria son escasas. En la revisión de la bibliografía se detectó sólo un estudio relevante de la inversión en capital fijo en la manufactura mexicana (Gelos y Werner, 1997). Este trabajo estima la inversión en función del "acelerador del flujo de caja" —como *proxi* de la restricción de liquidez— y del tipo de cambio real. Concluye que las restricciones de liquidez pesaron de manera significativa en la formación de capital en la manufactura mexicana,

sobre todo en las empresas pequeñas; que el acceso al crédito no fue influencia significativa en el caso de la inversión de las empresas públicas; que el tipo de cambio real influyó en la formación de capital en la manufactura, y que las depreciaciones cambiarias tendieron a deprimirla (véase también Warner, 1993). Ello lleva a afirmar que la reforma financiera fue determinante para la inversión en la manufactura, pues amplió el acceso de las empresas privadas al crédito bancario.

Según los autores, los resultados tienden a ratificar las impresiones provenientes de otras investigaciones directas que identificaron la escasez de recursos financieros como un factor que mayormente limita a la inversión privada (Banco Mundial, 1994). Empero, Trigueros (1997) concluye que, si se toma en cuenta el efecto de la intermediación de fondos externos, la liberación financiera contribuyó en México a impulsar más el consumo que la inversión.

En nuestra opinión debe subrayarse que, como lo reveló el año 1995, los efectos de corto y largo plazos de la liberación financiera en la inversión pueden ser muy diferentes, y dependen mucho de la manera en que se lleven a cabo las modificaciones en el sistema de regulación financiera. Como se ha constatado, a la abundancia inicial de recursos provocada por la liberación financiera pueden seguirle pronto crisis bancarias y restricciones crediticias profundas que bloquean y dificultan la inversión. Otros ejemplos, probablemente más drásticos, son las experiencias recientes del sureste asiático, cuyos procesos de liberación financiera trajeron, en último término, una enorme fragilidad de sus economías a los cambios en las corrientes de capital externo, causando crisis de divisas y severas contracciones de la inversión y la actividad productiva.

En las entrevistas realizadas se constató que, de un buen tiempo acá, las grandes empresas no se apoyan en recursos de la banca nacional ni desean hacerlo. Consideran que los plazos, tasas y montos que ésta ofrece no son competitivos con los que pueden obtener en los mercados internacionales. Se han ganado este acceso por su favorable inserción como exportadores en los mercados mundiales, amén de la posibilidad de contratar coberturas cambiarias. Así, dichas empresas prefieren, por mucho, el endeudamiento externo en dólares, y usan a la banca nacional sólo para servicios básicos, dejando de considerarla desde hace tiempo como fuente de capital de trabajo o de financiamiento de la inver-

sión fija. Incluso muchas de ellas tienen posición acreedora neta con la banca nacional.

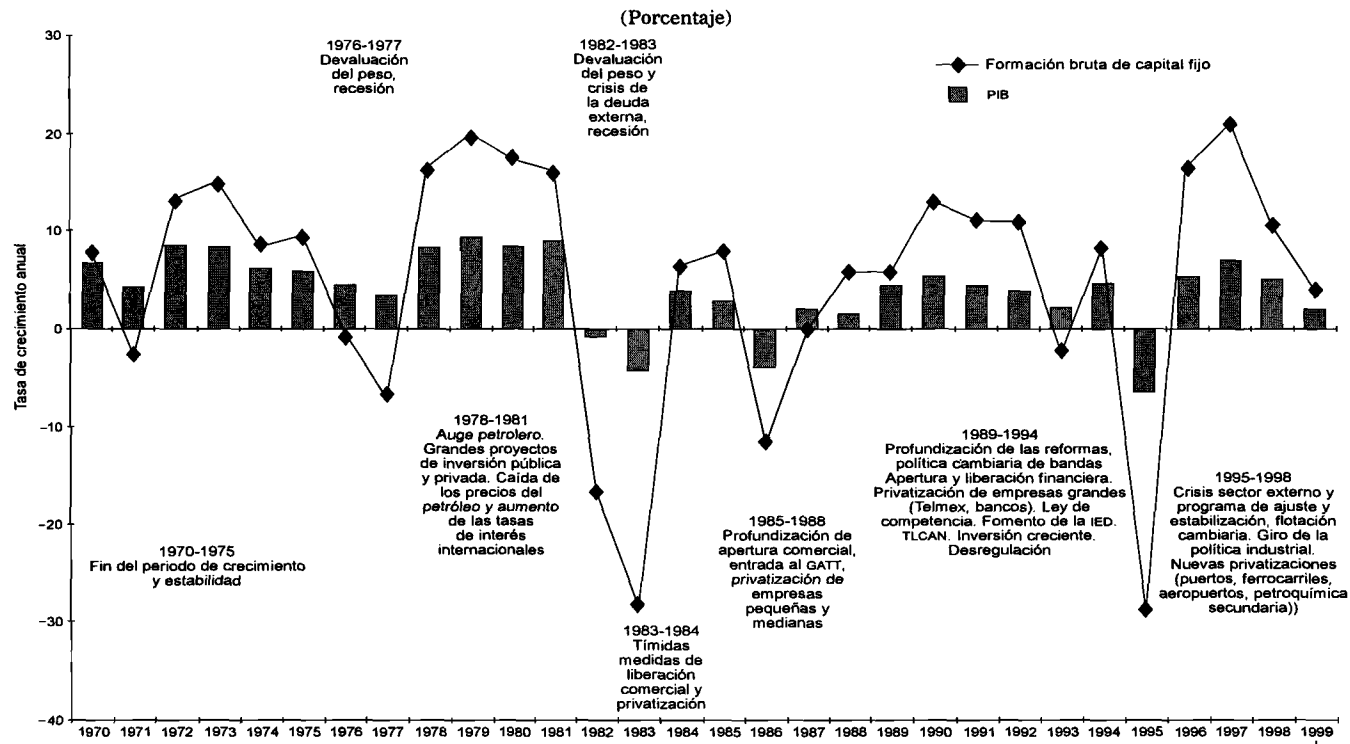
Si bien Gelos y Werner (1997) afirman que la liberación financiera fue pertinente para la inversión manufacturera, su estudio no considera el comportamiento de la formación de capital y no toma en cuenta que la liberación financiera se dio junto con otras reformas que incidieron en la inversión, cuyos efectos habría que considerar. Ignorar la problemática por tipo de actividad tiene cierto sentido al estudiar la liberación financiera, pues, en principio, ésta afecta de manera generalizada a las empresas, independientemente del rubro en que ubiquen su producción; pero no en el de otras reformas macro cuya incidencia difiere de manera intersectorial. Este es el caso de la apertura comercial, la racionalización del gasto público y las privatizaciones, y la reforma de la política industrial. Estas reformas afectaron de modo distinto a ciertas ramas y clases de actividad, sea por la tradicional mayor presencia del Estado en ellas o por la vigencia de regímenes especiales de protección comercial, subsidios e incentivos —para algunas actividades— o por sus diferentes grados de concentración y dinámicas de competencia en el mercado.

3. La dinámica de la inversión y el crecimiento, una visión de conjunto

Punto de partida obligado para el análisis empírico de la inversión y su efecto en la economía es el poco crecimiento que en general ha tenido la economía mexicana de 1982 a la fecha. Desde que concluyó el auge petrolero, la tasa de crecimiento de largo plazo se ha desacelerado, además de que su senda de expansión se ha tornado inestable y sujeta a crisis recurrentes de balanza de pagos. En 1995, a diez años de iniciadas las reformas macroeconómicas, México sufrió una contracción de 8% en términos reales de su producto interno bruto (PIB) por habitante y 9.1% en su producto nacional bruto (PNB) *per capita* ajustado por la paridad de poder de compra (Banco de México, 1997), las caídas más significativas en su historia moderna.

Incluso antes de ese descalabro el ritmo de crecimiento económico en el país era raquítico. En 1983-1987 la actividad productiva estuvo estancada. La recuperación iniciada en 1988, con el proceso de reformas económicas y de estabilización de precios internos en plena marcha, fue moderada. En 1990 el aumento del

GRÁFICA 1. PIB, inversión y reformas estructurales



FUENTE: Elaboración propia con cifras del INEGI.

PIB fue de 5.1%, pero después perdió impulso. En 1993 creció sólo 2%, y su alza de 4.4% en 1994, apoyada fundamentalmente en el gasto público, desembocó en una gran crisis de divisas. Así, en promedio, en 1988-1994 el PIB real creció a una media anual de 3.9%, muy por debajo de su tasa histórica de 6%, sin contar los episodios de crecimiento medio de 9% alcanzados en la bonanza petrolera. A pesar de la reanimación del producto en 1996-1999 (5% en promedio), el PIB por habitante de México medido en dólares constantes es equivalente a 23% del de Estados Unidos, brecha casi ocho puntos más amplia que la de 1981 y similar a la de 50 años atrás (Moreno-Brid, 1998a).

El descenso en el crecimiento económico se acompañó, y en alguna medida se explica, por el debilitamiento del proceso de inversión, que frenó la modernización y ampliación de la capacidad productiva y, a la vez, obstaculizó la expansión de la demanda agregada. La inversión bruta fija total en términos reales siguió una pauta similar al PIB; ascendió con rapidez en el auge petrolero, se estancó en 1982-1987 y se recuperó a partir de 1988. Este repunte cobró impulso en 1990-1992 (creció a un promedio de 11%), a causa de la expectativa favorable de las negociaciones del TLCAN; pero en 1993 la formación de capital cayó en términos reales, en parte afectada por la incertidumbre acerca de la aprobación de dicho tratado en el Congreso de los Estados Unidos. Su recuperación en 1994 fue seguida del desplome de 30% en 1995, consecuencia a su vez de la peor caída del PIB en sesenta años. En 1996-1998 se recuperó con vigor (16% promedio anual) y se espera un crecimiento algo menor en 1999. Con todo, la inversión bruta fija agregada en 1999 es apenas 33% superior, en términos reales, al de 1980, lo que implica una tasa de crecimiento promedio anual de 1.6% en los pasados 20 años (véase gráfica 1).

A grandes rasgos, en el periodo que fundamentalmente se analiza en el trabajo (1982-1998) se pueden identificar cuatro etapas, de acuerdo con el comportamiento de la inversión y el crecimiento, tanto global como de los sectores que se analizan. Desde luego que la dinámica de la formación de capital admite tendencias y grados de profundidad diversos según los sectores, pero en términos generales la periodización es válida.

El *primer periodo* (1982-1987) se caracteriza en general por una caída de la inversión y un lento crecimiento generalizado. Este periodo corresponde a los programas de ajuste y estabilización que, entre otras cosas, se dirigían a equilibrar las finanzas públicas

y, por tanto, generaron dos efectos recesivos que se complementaban. En primer término, la disciplina fiscal incidió directamente en la contracción de la inversión en los sectores de agua, carreteras, petróleo y energía eléctrica. El segundo consistió en menores efectos multiplicadores hacia el resto de la economía, lo que se tradujo en un estancamiento de la misma. Al final de este primer periodo, los montos absolutos de la inversión global en términos reales todavía no sobrepasaban los de fines de los años setenta, aunque en algunas actividades se empezaba a generar una importante recuperación de la inversión, en particular la dirigida a modernizar maquinaria y equipos (autopartes, automotriz, petroquímica, cerveza, ciertos alimentos procesados). Por su lado, los sectores de petróleo y gas, energía eléctrica, carreteras y puertos, agua y saneamiento, todos ellos dependientes casi absolutamente de la inversión pública, mostraron rezagos considerables en su formación de capital, lo que en buena medida respondía a la disciplina impuesta por el ajuste y la estabilización macroeconómica.

En el *segundo periodo* (1988-1994) se recuperó la inversión de manera más o menos generalizada, en algunos casos de manera definitiva gracias a reformas dirigidas a sectores específicos, como el programa de concesión de carreteras, la privatización de la industria del acero y la desincorporación del monopolio estatal de teléfonos; en otros gracias a reformas que incidieron en la economía de manera más general, como la mayor flexibilidad para la inversión extranjera directa (IED) y el inicio de las negociaciones del TLCAN. Todos estos factores actuaron favorablemente en las decisiones de inversión; a principios de los noventa se estimaba que, después de cerca de diez años de estancamiento, un nuevo ciclo expansivo sostenido tendría lugar en la economía mexicana. Sin embargo, las expectativas sufrieron un fuerte descalabro a fines de 1994, cuando la macrodevaluación del peso desató la peor recesión económica en 60 años; el PIB retrocedió más de 6% y la inversión global cayó 30% en 1995.

Al comienzo de este breve intervalo —que constituiría un *tercer periodo*—, y en el marco del programa de estabilización, el gobierno anunció una serie de iniciativas para desincorporar activos públicos. Se mencionaron la petroquímica secundaria de Pemex, plantas generadoras de electricidad, ferrocarriles, comunicaciones satelitales, puertos y aeropuertos; sin embargo, a la fecha poco se ha avanzado en esta nueva fase de privatizaciones: se han licitado unas cuantas líneas de ferrocarril, la iniciativa de

abrir más el sector eléctrico se envió al Congreso apenas a principios de 1999, la privatización de la petroquímica secundaria se ha atrasado y en aeropuertos tampoco se ha avanzado.

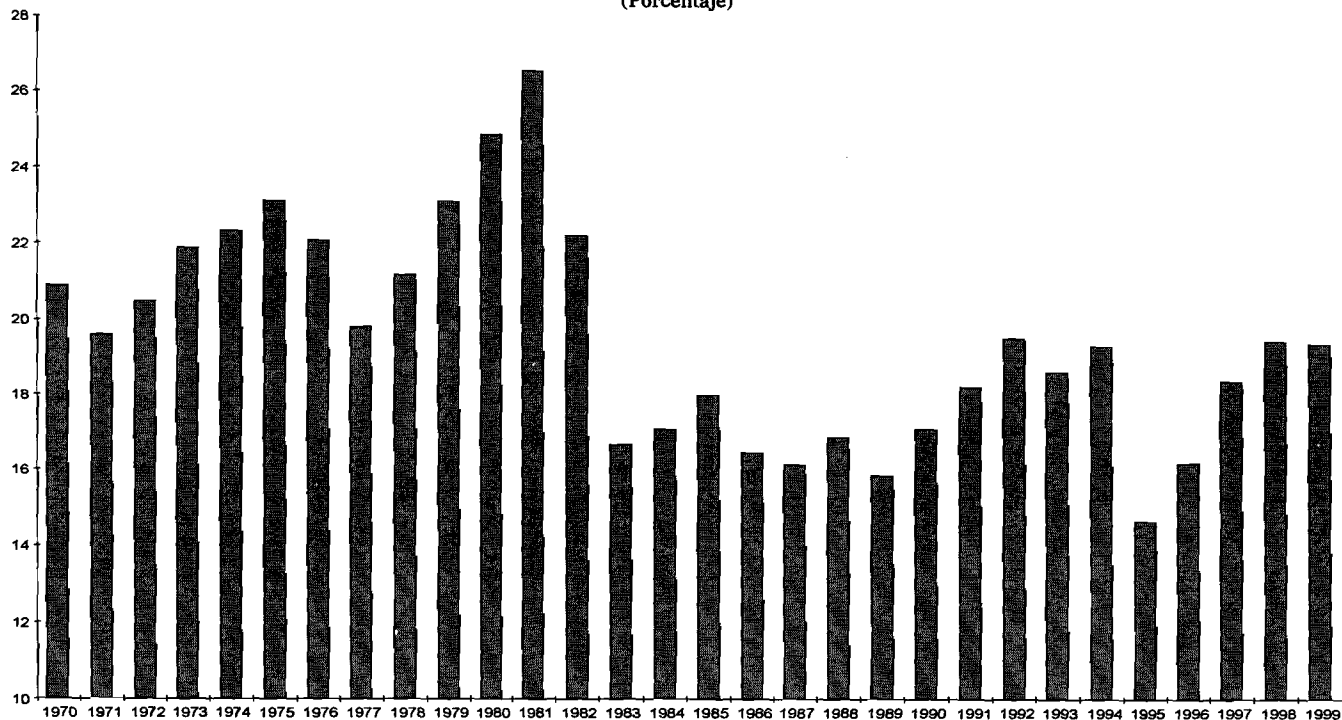
El *cuarto periodo* comprendería de 1996 a la fecha (1999). Después del desplome de 1995, la inversión global de la economía se viene recuperando con intensidad, creciendo a tasas de dos dígitos, aunque su nivel se encuentra apenas por encima del pico de principios de los años ochenta. En 1994 la inversión fija bruta recuperó apenas el nivel en términos reales que tenía en 1981. El dinamismo de la inversión extranjera directa ha contribuido, promediando cerca de 10 mil millones de dólares por año en el periodo 1994-1999.

Se estima que la recuperación de la inversión en ese periodo ha sido heterogénea entre sectores. Aunque no existen cifras definitivas, la evidencia cualitativa recogida en diversas entrevistas con empresas, cámaras y asociaciones empresariales apunta a una intensificación de la segmentación observada en la economía mexicana desde mediados de los años ochenta. Se presume que las actividades orientadas a la exportación, incluyendo a la industria maquiladora y los exportadores indirectos, han mantenido un dinamismo considerable en el pasado reciente, lo que contribuye a explicar la penetración de las ventas externas en el mercado internacional. Este segmento de la economía está conformado por un grupo pequeño de empresas típicamente grandes y medianas, de origen transnacional o con vinculaciones con empresas foráneas líderes y acceso expedito a recursos financieros. En contraste, la vasta mayoría del aparato productivo —empresas micro y pequeñas— se ubica en sectores tradicionales, de tecnología madura, poco dinámicos en el comercio mundial, que enfrentan una débil demanda interna y dificultades de financiamiento para el capital de trabajo o proyectos de modernización.

Las fluctuaciones del proceso de acumulación se reflejan, asimismo, en la trayectoria del cociente inversión/producto. En efecto, durante los años setenta dicho cociente acusó una tendencia descendente que se revirtió con el auge petrolero. Pero la recesión de 1982-1983 se tradujo en un descenso de diez puntos en la inversión bruta fija como proporción del PIB real, colocándose por vez primera en mucho tiempo debajo de 20%. Este cociente permaneció alrededor de 18% por varios años, y sólo a fines del decenio de los ochenta avanzó de manera sostenida. Su ascenso se detuvo en 1995, cuando se desplomó el equivalente a cinco puntos

GRÁFICA 2. *Inversión/PIB*

(Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con cifras del INEGI.

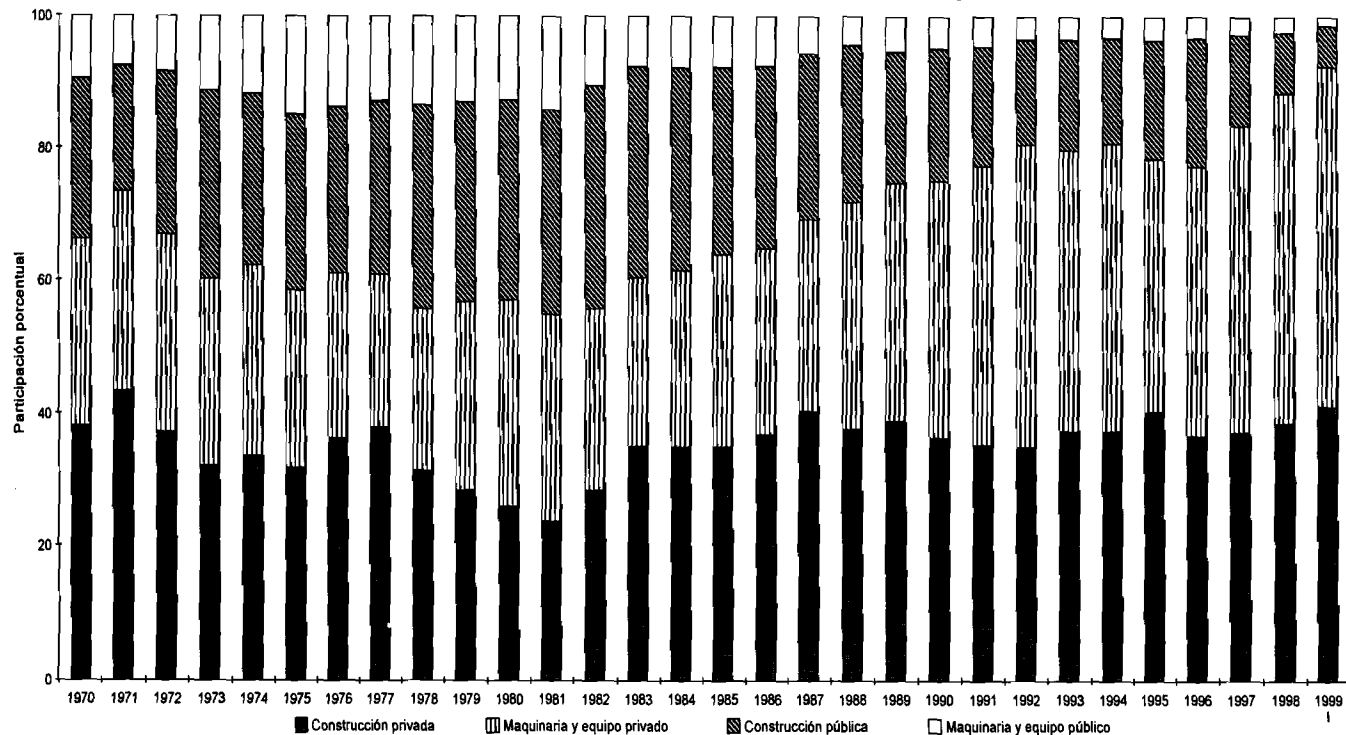
del PIB. A pesar del dinamismo de la inversión en el periodo 1996-1999 este cociente se encuentra en 1999 (19%) todavía lejos del máximo alcanzado en 1980-1981 (25.6%) (véase gráfica 2).

La estructura de la formación de capital según su origen muestra una tendencia creciente de la inversión en maquinaria y equipo, lo cual indicaría (sin olvidar el contexto de inversión real prácticamente estancada) una tendencia a la modernización de los mismos (véase gráfica 3). Dicha proporción es de las más altas alcanzadas en los pasados 30 años, y se explica por la urgente necesidad de renovar maquinaria y equipos en la manufactura ante el repunte esperado de la demanda en condiciones de mayor competencia externa. En cuanto a la evolución por tipo de agente, la misma gráfica revela la decreciente gravitación de la inversión pública, tanto en construcción como en maquinaria y equipo, reflejo de las políticas estatales de distanciamiento de la actividad productiva.

Así la inversión pública real apenas representó 12% de la inversión total en 1998, frente a 45% a principios de los años ochenta y algo más de 20% a mediados de los noventa. Además, su composición ha cambiado; en tanto que a mediados de los ochenta cerca de 10% de la inversión pública se dirigía a la industria, a mediados de los noventa tal participación no llegaba a 1%, como resultado básico de la desincorporación de numerosas empresas. Dicha reasignación se dio de manera explícita con el fin de evitar que el Estado compitiera con el sector privado por recursos y factores productivos.

Para el presente trabajo se investigaron los sectores de petróleo y gas, energía eléctrica, agua y saneamiento, carreteras y puertos, telecomunicaciones, manufacturas e industria maquiladora. En las secciones III y IV se profundiza en el análisis y resultados individuales de cada uno de estos sectores; por lo pronto interesa resumir las principales tendencias, coincidencias, divergencias, en fin, pautas de comportamiento de la inversión específicas de cada sector y comunes entre ellos. El cuadro 2 presenta una visión esquemática de las reformas y su efecto en cada uno de los sectores estudiados, así como de los principales determinantes de la inversión sectorial. No todas las reformas se aplican en todos los sectores, pues hubo las que tuvieron y tienen un efecto sectorial determinado, pero en general la mayor parte de los cambios estructurales e institucionales ha afectado, en mayor o menor grado, el comportamiento de las actividades. En el cuadro también se incluye un comentario cualitativo del desempeño de la

GRÁFICA 3. Formación bruta de capital fijo por origen



FUENTE: Elaboración propia con cifras del INEGI.

inversión y la repercusión de las reformas; no así de las reformas financieras, en la medida en que su efecto, en principio, afectaría por igual a los diversos grupos de actividad.

En los denominados sectores de infraestructura que se estudiaron existe todavía una gran presencia del Estado. A reserva de lo que se expone en las secciones correspondientes, valen algunos comentarios generales. La exploración, extracción y comercialización de petróleo es exclusiva del Estado. El gas opera en condiciones similares, excepto que se permite su comercialización al sector privado. Aunque se admite presencia de agentes privados en la cogeneración y autogeneración de energía eléctrica, en la práctica estas actividades las realiza fundamentalmente la paraestatal Comisión Federal de Electricidad (CFE). La provisión del servicio de agua y saneamiento también la efectúa abrumadoramente el sector público, aunque hay una incipiente participación privada, en especial en tratamiento de aguas residuales. En carreteras, después de que en 1990-1994 se impulsaron concesiones para la construcción, operación y mantenimiento de autopistas de cuota, desde 1995 no hay proyectos en tal sentido, en buena parte por el quebranto financiero de 23 de las 29 autopistas concesionadas, que de hecho fueron rescatadas por el gobierno federal en 1996. En los puertos las reformas han avanzado mucho más; con la figura de las Administradoras de Puertos Integrales, el sector privado participa de modo creciente en el manejo de las terminales portuarias del país.

La gran intervención del sector público en los rubros de infraestructura es una condicionante fundamental del proceso de formación de capital en ellos. En la medida en que la política fiscal de austeridad acompaña de manera permanente, definitiva y estricta a las transformaciones estructurales —de hecho, el objetivo de “finanzas públicas sanas” es parte fundamental de la reforma del Estado— es lógico que la inversión en estos rubros quede subordinada a las metas superiores del equilibrio público en control. Es decir, en un periodo en que el gasto público tiende a la baja, tradicionalmente los sectores de infraestructura sufren más. Así, más allá de los determinantes “más estructurales” del proceso inversionista en, por ejemplo, la industria del petróleo, los condicionantes macroeconómicos determinan de modo fundamental la dinámica de la inversión.

Esta política ha significado dificultades importantes en la provisión de bienes y servicios asociados con estos sectores. Por

CUADRO 2. Resumen de reformas y políticas económicas e inversión sectorial

<i>Sectores comerciables</i>	<i>Apertura económica y comercial</i>	<i>Desincorporación y concesiones</i>	<i>Desregulación y competencia</i>	<i>Inversión extranjera directa</i>	<i>Comportamiento de la inversión e hipótesis del efecto de las reformas</i>
Petróleo y gas Determinantes de la inversión: Política macro, gasto público, restricción fiscal, queda como residuo.	Inicio: 1990 (sólo gas) Avance: el gas se puede importar y exportar en la frontera norte. Reclasificación de la petroquímica (PQ) en 1986, 1989 y 1992.	Estructura mercado: monopolio estatal. Participación privada en distribución de gas.	Inicio: 1990 (sólo gas). Sector privado puede distribuir gas usando ductos de Pemex.	En petróleo no; en gas coinversión.	Bajo crecimiento en petróleo. Restricción fiscal y régimen de Pemex inhiben inversión. En gas, la desregulación promueve inversiones.
Minería Determinantes de la inversión: sector externo, precios internacionales, Ley de Minería (1993).	Inicio: 1985 Avance: desgravación terminada.	Inicio: 1989 Avance: terminado (1992): Estructura mercado: oligopolio.	Ley de Minería.	Inicio: 1989. Se admite 100%. Varias empresas tienen capital extranjero.	Empresas privatizadas exitosas, alta inversión, pero en general el sector es poco dinámico.
Manufacturas Determinantes de la inversión: apertura comercial, TLCAN, proyectos de exportación, privatizaciones, IED.	Inicio: 1985 Avance: el proceso concluyó prácticamente en 1990. Arancel ponderado promedio: 10%. Programas sectoriales se eliminan. En cómputo, se cancelan los permisos previos y en automotriz se van eliminando requisitos de contenido nacional, cuotas y otras barreras; todo se consolida con TLCAN (2004).	Inicio: 1983 Avance: prácticamente se desincorporaron todas las paraestatales Pendiente: petroquímica secundaria de Pemex. Estructura mercado: oligopolio (acero, cemento, vidrio, bebidas, fertilizantes, ciertos alimentos, automotriz). Fragmentación en confección, madera, calzado, cuero, algo de metalmeccánica.	Menos trámites para abrir o cerrar empresas.	Inicio: 1989. Diferentes efectos, casi en todas las actividades se permite 100%, excepto petroquímica básica (cero) y petroquímica secundaria (49% y en discusión).	Muy heterogéneo: dinámico en ramas exportadoras (petroquímica secundaria, automotriz, autopartes), privatizadas (acero, fertilizantes) o que se reconvierten (textil, confección). Recesivo en ramas con demanda principal en mercado interno. TLCAN decisivo en dinámica de la inversión.

Maquila

Determinantes de la inversión: demanda internacional, cercanía con Estados Unidos, políticas de las matrices, régimen de incentivos, TLCAN atrae inversionistas de terceros países (Japón, Corea principalmente).

Inicio: desde los sesenta. Avance: total.

Siempre fue privada. Estructura mercado: heterogénea. Más concentrada en electrónica, autopartes; menos en confección.

Telecomunicaciones

Determinantes de la inversión: privatización, tasa de rendimiento esperada, mercado potencial, desregulación, compromisos de inversión establecidos en la privatización.

1990

Inicio: 1990.

Avance: completa la privatización de Telmex en 1991; apertura de telefonía LD en 1997; telefonía local 1998- 2000.

Tipo de proceso: privatización total. Oligopolio muy concentrado.

Energía eléctrica

Determinantes de la inversión: evolución de la demanda, desregulación, restricciones fiscales.

Participación privada desde 1989 en cogeneración. Nueva iniciativa para privatización parcial (1999).

1960-1980: toda la producción debe exportarse.

1990: se acepta vender una proporción de la producción en el mercado nacional.

1990: modificación al título de concesión de Telmex (1990): red pública de telecomunicaciones hasta 2026, prorrogable 15 años.

1995: Ley Federal de Telecomunicaciones.

1996: Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).

Desde un principio se planeó como una industria que aceptara IED. La mayoría de las empresas son filiales extranjeras.

Inicio: 1990, hasta 49%, excepto en telefonía celular (100%). Avance: dos ET con acciones en Telmex; otras coinversiones (MCI, ATT) en LD.

Se admite en proyectos llave en mano, cogeneración y autogeneración.

Producción e inversión muy dinámica. Casi independiente de las reformas, aunque el TLCAN es decisivo. Producción relativamente compleja. Empleo crece 20% anual; valor agregado: 10 mil millones de dólares. Nulos efectos multiplicadores.

Crecimiento e inversión explosivos en los noventa. Efecto sumamente favorable de la privatización telefónica en la competitividad. Se espera algo similar en los otros rubros de las telecomunicaciones.

Inversión lenta en los pasados 10 años, aunque la privada en cogeneración avanza con celeridad. De aprobarse la privatización parcial se prevén fuertes inversiones (se requieren 25 mil millones de dólares para los próximos 20 años).

CUADRO 2 (conclusión)

<i>Sectores no comerciables</i>	<i>Programas y políticas específicos</i>	<i>Desincorporación y concesiones</i>	<i>Desregulación y competencia</i>	<i>Inversión extranjera directa</i>	<i>Comportamiento de la inversión e hipótesis del efecto de reformas</i>
Carreteras Determinantes de la inversión: condiciones macro, gasto público, concesiones, rentabilidad esperada. Factores extraeconómicos.	1980: insuficiencia de recursos para mantener y ampliar red carretera (objetivo: finanzas públicas en equilibrio, tendencia privatizadora, etcétera). Programa de concesiones de carreteras.	Inicio: 1990. Avance: no hubo metas. Tipo de proceso: concesiones. Estructura de mercado: oligopolio diferenciado (carreteras de cuota, libres, caminos vecinales, etc.).	Autotransporte de carga. Inicio: 1989. Avance: total en 1989. Tipo de proceso: desregulación del servicio. Se remueven barreras a la entrada. Estructura mercado: oligopolio.	En autotransporte, 49%; a partir de 2001, 51%, y a partir de 2004, 100 por ciento.	Grandes montos de inversión en carreteras concesionadas (1990-1994). Proyectos mal diseñados. Crisis financiera (1996). Programa de rescate a un alto costo. Inversión baja en 1995-1998.
Puertos Determinantes de la inversión: gasto público, desincorporación.	Administradoras de puertos integrales (API).	Inicio: 1993. Avance: API con operación privada de terminales e instalaciones, prestación del servicio y administración de los puertos.	1989-1990; avance: liberación de precios, supresión de subsidios cruzados, eliminación de monopolios y barreras a la entrada; libre contratación laboral y fijación de salarios. => mayor competencia entre puertos.	Inicio: 1993: se admite en la administración, operación y prestación de servicios en terminales e instalaciones.	La expansión del comercio exterior intensifica el uso de puertos. Mejora en eficiencia, costos y competitividad en la provisión de servicios portuarios.

Agua

Determinantes de la inversión: gasto público, ciclo sexenal.

1980: pocos recursos y prioridad de sanear finanzas públicas => menos inversión para infraestructura hidráulica. Descentralización (distritos de riego, avance 88% de las hectáreas explotadas con esa modalidad; sistema de agua potable y alcantarillado a organismos operadores, con autonomía financiera, 70% de la población nacional) y modernización administrativa.

Inicio: 1990

Avances: algunas concesiones a IP, principalmente en procesamiento de aguas residuales.

1992: Ley de Aguas Nacionales: concede a particulares la explotación, administración e inversión en materia de agua, control de contaminación, establecer zonas de veda o reserva, generar esquema de tributación y financiamiento

EM: Monopolio estatal.

1989: CNA (manejo integral del agua)

Descentralización y modernización de sector hidráulico. Adecuación de cuotas para autosuficiencia financiera. Transferencia de administración. Y cobro a organizaciones de usuarios.

1990: estímulos para renunciación de industrias. Reducción de subsidios. Ahorro doméstico. Programa Hidráulico 1995-2000: admite IP orientada a suministro de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas negras.

No se permite en generación o provisión del servicio, pero sí en actividades relacionadas, como tratamiento de aguas.

Mejora en el manejo del recurso. Inversión errática, condicionada al ciclo sexenal.

ejemplo, se especula que pronto habrá cuellos de botella en la generación de energía eléctrica por la baja tasa de inversión de la CFE, y la atonía de la inversión en Pemex ha determinado la imposibilidad de cubrir la demanda de la industria petroquímica local, lo que obliga a ésta a importar materias primas por 1 800 millones de dólares que Pemex podría y debería abastecer, de haber ampliado y modernizado su capacidad.

La lenta acumulación de capital en los años de reformas estructurales se puede explicar en parte como efecto de la incertidumbre inherente a todo periodo de transición. No obstante, su escaso crecimiento es preocupante, puesto que el crecimiento de la formación bruta entre 1988 (que se puede considerar como el inicio de los efectos de las reformas) y 1999 apenas supera 6% en términos reales. Si suponemos una tasa de depreciación del capital de 5% anual, la situación es aún más delicada, pues ello significaría que el acervo de capital fijo de la economía mexicana prácticamente mantiene el mismo nivel de hace diez años (una tasa de depreciación mayor a 6% indicaría que el acervo de capital físico se ha reducido). Aun considerando que las comparaciones a precios constantes tienden a subestimar el impulso inversionista, pues no se capta el efecto del progreso tecnológico y modernización del capital, resulta un tanto débil la velocidad de crecimiento del acervo de capital fijo y confirma que la inversión tardó en responder al nuevo entorno de mayor competencia. Dicha fragilidad en el proceso de acumulación es congruente con el débil crecimiento de la economía, que en los pasados diez años apenas promedia 3.2% anual. Hay consenso de que, en general, las reformas que afectaron favorablemente la inversión manufacturera fueron la apertura externa y la liberación financiera. La primera se convirtió en acicate a la inversión en capital fijo ante la presión real y latente de la competencia externa. Para diversas empresas la señal significativa del cambio de rumbo en la estrategia económica hacia la apertura comercial fue el anuncio del ingreso del país al GATT; para algunas empresas fue el primer indicio de un compromiso serio con un cambio en la conducción de la política económica hacia una mayor ventilación de la economía mexicana a la competencia mundial.

III. INVERSIÓN EN LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA

En esta sección se analizan las características propias del comportamiento de los sectores de infraestructura durante el periodo

de reformas económicas. Se identifican antecedentes de cómo venían funcionando antes de las reformas, en términos de su producción, inversión y competitividad. Se analizan los fundamentos de las reformas que afectaron de manera específica a cada sector y se describen los objetivos que se proponían tales reformas. Uno de ellos era justamente aumentar el ritmo de la inversión y mejorar así la competitividad; sin embargo, resulta claro que en algunos sectores existían grandes restricciones para el financiamiento de la inversión, lo que se constituyó en factor importante para la desincorporación. Después se analiza el comportamiento de la inversión sectorial en el periodo de reformas. Se observan ciertas pautas similares, pero la norma parece ser la heterogeneidad en la dinámica inversionista, la cual responde, además de las reformas en cada sector, a muy diversos elementos, algunos de ellos fuera de la esfera sectorial (como la política y reformas macroeconómicas), otros propios del sector, aunque no forzosamente determinados por las reformas (posición competitiva endógena previa a las reformas), así como, en el caso de los comerciables (petróleo y gas), factores internacionales (evolución de la demanda mundial y los precios).

Se analizan los mecanismos de las reformas sectoriales, que adquieren la forma de desincorporaciones, los cambios en el marco legal e institucional, las concesiones y la regulación. En seguida se analiza la estructura de mercado pre y posreformas, constatando que, si bien en general permanece una estructura oligopólica, el funcionamiento de los mercados ha sufrido grandes transformaciones, que se han traducido en un aumento de la competencia. Este aspecto se revisa al describir indicadores del desempeño sectorial, encontrándose fuerte heterogeneidad, pues se observan esferas de buen desempeño (telecomunicaciones, energía eléctrica) y otras de comportamiento poco satisfactorio (carreteras, petróleo). Se puede concluir que el comportamiento de la inversión ha sido un factor fundamental para explicar el desempeño. Finalmente se establecen algunas previsiones de la evolución futura de los sectores analizados, sobre todo en lo que se refiere a la formación de capital.

1. Antecedentes: La inversión sectorial en los años noventa

a) *Telecomunicaciones.* En los años recientes esta industria ha experimentado un rápido desarrollo tecnológico y una marcada

tendencia a la globalización, lo que se ha traducido en una creciente necesidad de inversión. Estas tendencias han promovido que el mercado asuma un papel más activo en la asignación de los recursos, y han impulsado la sustitución gradual de los diversos modos de participación gubernamental y el surgimiento de nuevas empresas, todo lo cual ha derivado en un nuevo entorno regulatorio que permite la acción de las fuerzas de mercado y la competencia.

El proceso de cambio estructural de las telecomunicaciones en México se inició en 1990, con la privatización de la empresa Teléfonos de México (Telmex). El traspaso del control de la empresa a la iniciativa privada tenía, entre otros objetivos, promover la expansión y desarrollo de los servicios. El estudio realizado permite inferir que el proceso de privatización ha sido favorable en términos de la inversión que se ha llevado a la telefonía y la ampliación y mejora de los servicios. Lo anterior se explica en buena medida por la amenaza de la apertura a la competencia en los servicios de telefonía local y de larga distancia, y debido a las obligaciones en materia de cobertura social que se le impuso a la empresa para el periodo 1990-1994, cuando la inversión de Telmex fue superior a los 10 mil millones de dólares, mientras que en 1990-1997 rebasó la cifra de 13 mil millones de dólares.

La inversión de Telmex en los años noventa se ha canalizado básicamente a la modernización y expansión de la red telefónica nacional. Entre 1990 y 1997 el número de líneas en servicio aumentó de 5.9 millones a más de 9 millones; las localidades atendidas pasaron de 10 221 a 24 691 y la digitalización de la red se extendió al 90% de ésta. No obstante las grandes inversiones realizadas por la empresa y la reciente apertura a la competencia de los servicios de larga distancia, su rentabilidad continúa siendo una de las más atractivas del mundo.

b) *Energía eléctrica.* La inversión en el sector eléctrico observa altibajos notorios, que respondieron a los vaivenes de la economía, la disponibilidad de fondos públicos y el estado de la reserva de producción. Entre 1989 y 1992 la formación bruta de capital fijo creció a una tasa promedio anual de 15.3%, hasta alcanzar los 2 390 millones de dólares; disminuyó los dos años siguientes y acabó por desplomarse en 1995, llegando a 1 170 millones de dólares a raíz de la devaluación del peso y la crisis económica; en 1997 observó un repunte notorio (31%). El resultado total entre 1989 y 1997 fue una débil tasa de crecimiento de sólo 1.6%, inferior al ritmo de crecimiento de la inversión pública (4.8%). Entre 1995 y 1997 las

inversiones en la industria eléctrica crecieron 14.6%, en tanto que las del conjunto del sector energético —que incluye Pemex— lo hicieron a 32%, ya que el gobierno decidió impulsar la extracción de petróleo crudo para allegarse más recursos financieros y así enfrentar el incremento de compromisos externos provenientes de la crisis de 1995.

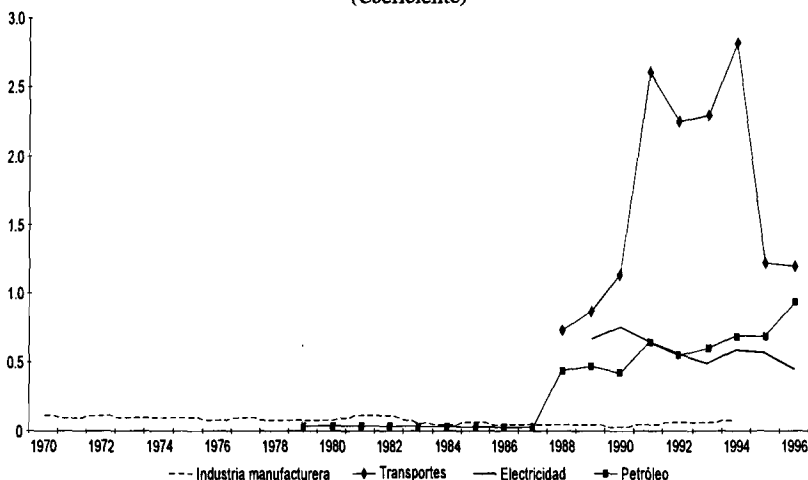
c) *Carreteras y puertos*. La inversión en infraestructura de caminos y puentes tradicionalmente ha estado ligada con el ciclo de administraciones presidenciales sexenales. A partir del decenio de los ochenta, cuando las recurrentes crisis fiscales obligaron a contraer el gasto público, la inversión en infraestructura sufrió grandes disminuciones. La imposibilidad del gobierno federal de atender la totalidad de la demanda carretera condujo en el pasado a la adopción de esquemas de cooperación con los estados y municipios. El incremento del tránsito vehicular y la exigencia de mejores carreteras condujo a la construcción de las autopistas de cuota. En los noventa surgieron los programas de concesión de carreteras para la creación y modernización de la red carretera, particularmente las de cuota. La inversión entre mediados del decenio de los sesenta y principios del de los ochenta aumentó a un ritmo anual de 4.1%. El periodo 1983-1988 marcó un gran descenso inversionista, para incrementarse mucho en los siguientes años gracias a la inversión privada, que en 1992 aportó 77% del total de la inversión carretera. Como consecuencia de la crisis de 1994 y del fracaso del programa de carreteras concesionadas, en 1995-1998 la inversión se redujo de manera importante. Durante 1989-1996 la inversión privada representó 45% del total invertido.

d) *Agua y saneamiento*. Las reformas emprendidas en el sector hidráulico a fines de los años ochenta se han expresado principalmente en las políticas del manejo del recurso y el financiamiento de la operación de los sistemas de suministro, y no tanto en la evolución del monto y composición de las inversiones en el sector, las cuales continúan emanando sobre todo del sector público. La inversión pública se ha retraído, aunque guarda una proporción en relación con el PIB nacional que se considera adecuada. El escaso crecimiento de éste en los pasados 15 años y la falta de directrices claras en materia de privatización en el sector hidráulico han ocasionado una débil participación de la iniciativa privada. En el mismo sentido ha operado cierta incertidumbre en las localidades donde existen proyectos de inversión o transferencia de servicios a los usuarios.

e) *Petróleo y gas*. Aun con el repunte de la inversión de Pemex en 1996-1997 (en 1998 se redujo debido a la caída en las cotizaciones internacionales del petróleo), la formación de capital en esta industria ha sido francamente recesiva en los pasados 15 años. Como en otros sectores en los que la inversión estatal es predominante, las prioridades que establece la sanidad de las finanzas públicas han sido determinantes para la contracción de la inversión de la paraestatal que, por mandato constitucional, todavía conserva la exclusividad en la extracción, refinación y distribución de petróleo crudo, aunque en el caso del gas natural se han realizado reformas que permiten la participación del sector privado. Así, la inversión bruta fija del sector petrolero, que alcanzó un pico a principios de los años ochenta, se redujo a menos de un tercio de ese valor en promedio durante los años ochenta y principios de los noventa. Apenas a partir de 1996 se observó una importante recuperación, pero la inversión en términos reales aún se encuentra, en 1998-1999, muy por debajo de los valores alcanzados en el periodo 1981-1982.

En la gráfica 4 se presenta la evolución de la inversión y del coeficiente inversión/producto para un grupo de sectores de infraestructura, lo que permite constatar la heterogeneidad en su comportamiento.

GRÁFICA 4. *Inversión sectorial/PIB*
(Coeficiente)



FUENTE: Banco de México e INEGI.

2. Evolución de la inversión sectorial y sus determinantes

a) *Situación previa al proceso de reformas.* En términos generales, en los sectores que se han desincorporado prevalecía una situación de poco dinamismo de la inversión y de la producción desde principios del decenio de los ochenta. El desarrollo de los sectores de infraestructura estuvo en el pasado muy ligado con la gestión del Estado; las decisiones de inversión en carreteras, puertos, agua y saneamiento, petróleo, gas, electricidad, telecomunicaciones, entre otros sectores, estaban muy influidas por la disposición de recursos fiscales. En la medida en que en los años ochenta los programas de ajuste y estabilización se aplicaron en el país para resolver crisis macroeconómicas, el equilibrio del presupuesto del gobierno pasó a ser un objetivo fundamental. En ese contexto, la disposición de recursos para inversión se ha sujetado desde entonces a la restricción presupuestaria del sector público, lo que en definitiva mermó la formación de capital en esos sectores y contribuyó al auge de las privatizaciones de fines de los años ochenta y principios de los noventa.

En el caso de las *telecomunicaciones*, antes de su venta el gobierno poseía 51% del total de acciones de Telmex; el resto se cotizaba en la Bolsa Mexicana de Valores y en el mercado bursátil de los Estados Unidos. Hacia fines de los años ochenta se veía la necesidad de incrementar la tasa de crecimiento del sector. La precaria inversión, la ausencia de incentivos y la escasez de fondos públicos limitaban la capacidad de Telmex para responder a las necesidades de desarrollo y expansión del crecimiento económico del país. La demanda insatisfecha y la creciente necesidad de ampliar y modernizar las redes públicas de telecomunicaciones para elevar la productividad de las empresas mexicanas en un marco de apertura económica incidieron en la decisión del gobierno federal de desincorporar la empresa.⁸ Así, en 1989 el gobierno anunció la intención de vender Telmex, con el objetivo de afianzar la expansión y el desarrollo de los servicios, hacer frente a la creciente demanda de telefonía y aumentar la calidad en los servicios, todo ello dentro de un marco que permitiera a empresarios mexicanos conservar el control de la empresa (véase Escobar, 1999).

⁸ En 1990 las solicitudes de líneas telefónicas pendientes de atender ascendían a 1.4 millones y los periodos de espera para recibir el servicio llegaron a ser de 4 a 5 años, aun en las principales ciudades del país. Los indicadores de densidad telefónica eran muy bajos comparados con otros países en desarrollo.

Una situación distinta a la de Telmex es la del *sector eléctrico*, puesto que no ha sido sujeto de privatización, salvo en la generación y algunos servicios. El desarrollo de la industria eléctrica en México estuvo en manos del sector privado hasta el tercer decenio de este siglo. Cuando los requerimientos del país comenzaron a rebasar la capacidad y los intereses de las empresas privadas prestadoras del servicio, el gobierno decidió intervenir creando la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en 1937 y, posteriormente, nacionalizando la industria (1960). La gestión pública de la empresa permitió la electrificación de casi todo el país y se abasteció oportunamente una demanda creciente; sin embargo, hubo deficiencias, cuyo origen se localiza sobre todo en los grandes subsidios concedidos a los consumidores, por lo que con el paso de los años, la situación financiera se hizo cada vez más precaria, hasta el punto de poner en riesgo la continuidad del servicio. La reciente iniciativa (1999) del Ejecutivo de privatizar parcialmente el sector apunta en la dirección de evitar cuellos de botella en la oferta, dado que, de acuerdo con el gobierno, el Estado no cuenta con fondos para invertir en éste (Rodríguez, 1999).

Las condiciones de la inversión en la construcción de *carreteras y puentes* se caracterizaron hasta fines de los años ochenta por un liderazgo del sector público y una participación muy acotada de los inversionistas privados. El Estado aportaba el total de los recursos para la ampliación, mantenimiento y administración de la red de autopistas de cuota, carreteras federales, caminos rurales y vecinales. La participación de empresas constructoras y de ingeniería del sector privado las limitaba a ser concesionarias de las obras que el gobierno planeaba y decidía. Dicha situación cambió radicalmente con el programa de concesión de autopistas que se aborda más adelante (Scheinvar, 1999).

En el sector *agua y saneamiento* la trayectoria de la inversión antes y después de las reformas no ha sufrido cambios importantes, continuando básicamente las tendencias del ciclo sexenal del gasto público y ateniéndose a los condicionantes establecidos por el imperativo de mantener finanzas públicas sanas. En contraste, el marco institucional se ha modificado para propiciar una mayor participación de la iniciativa privada, que apenas se empieza a notar. A través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), el sector público ejecuta la mayor parte de la formación de capital; aunque se han abierto ámbitos a la inversión privada, ésta es aún pequeña (Bitrán, 1999).

En la industria del *petróleo y del gas* los cambios en las reglas del juego se refieren principalmente al gas. La industria petrolera continúa en manos del Estado,⁹ y el escaso dinamismo de la inversión se ha mantenido a lo largo de los pasados 15 años. El repunte observado en el bienio 1996-1997 se frenó bruscamente en 1998, a consecuencia de la gran caída en las cotizaciones internacionales de los hidrocarburos. Sin alterar su régimen de propiedad, las reformas de Pemex comprendieron, a partir de fines de los años ochenta, un ajuste de su planta laboral a alrededor de la mitad en sólo un par de años, la creación de una empresa encargada de la comercialización internacional del petróleo, y una reorganización de la paraestatal en 1992 que estableció que las esferas operativas se convirtieran en cuatro organismos descentralizados con la conducción de un corporativo (Torres Flores, 1999).

b) *Mecanismos de las reformas*. Las principales reformas que han afectado a los sectores analizados son las privatizaciones y concesiones. En las empresas no privatizadas destaca su reestructuración interna, incluyendo sus nuevas políticas de precios y tarifas, tendentes a disminuir o eliminar los subsidios. Este proceso se centró básicamente en el periodo que va de fines de los años ochenta a principios de los noventa. La venta de la empresa telefónica y la banca comercial generó la vasta mayoría de los recursos captados por el gobierno en materia de desincorporación de activos. El mecanismo característico utilizado fue el de licitación pública, abierta a inversionistas tanto nacionales como extranjeros. En algunos casos se impusieron candados o condiciones a los postores internacionales, con el fin de que la empresa de que se trate quedara en propiedad mayoritaria nacional, que es el caso de la telefonía y la banca comercial.

En el sector de las *telecomunicaciones* la empresa telefónica Telmex fue privatizada mediante licitación internacional. Así, en 1990 se traspasó el control de Telmex al consorcio empresarial integrado por el grupo mexicano Carso, Southwestern Bell y France Cables et Radio. Este grupo pagó 1 757 millones de dólares por un paquete de control que incluía el 20.4% del capital social de la empresa y que estaba integrado por acciones tipo AA, que representaban 51% de las acciones de voto de la empresa. Los socios extranjeros adquirieron cada uno 5% del capital social, por lo que

⁹ Más específicamente, el Estado tiene la exclusividad en las siguientes actividades: exploración y extracción de petróleo y gas, refinación de petróleo, procesamiento de gas y producción de petroquímicos básicos (véase Torres Flores, 1999).

el Grupo Carso obtuvo el control de Telmex con 10.4% del capital. Además, se estableció una opción para adquirir 5.1% del capital social en acciones de voto limitado. Otras acciones fueron colocadas en los mercados bursátiles nacional e internacionales y se permitió al Sindicato de Telefonistas adquirir 4.4% de las acciones A.

En 1989 el gobierno inició la reforma del sector *eléctrico*, que gira alrededor de tres ejes: reestructuración tarifaria, saneamiento y modernización de las dos empresas públicas, y apertura de espacios al sector privado para movilizar capital privado hacia los proyectos de inversión en obra pública, así como posibilitar a los particulares el autoabastecimiento en electricidad. Las acciones emprendidas están lejos de las reformas radicales puestas en práctica en otros países. Más que un cambio de modelo, la reforma consistió en ajustar el existente, el monopolio público integrado verticalmente, adaptándolo a las nuevas circunstancias. A principios de 1999 el gobierno envió al Congreso iniciativas de reformas jurídicas, de regulación, de organización y financieras, con el objetivo de incrementar la inversión privada en la generación, distribución y comercialización de energía eléctrica. Se calcula que en los próximos seis años son necesarias inversiones por alrededor de 25 mil millones de dólares sólo para hacer frente al aumento previsto de la demanda.

En el caso de las *carreteras* las reformas más importantes consistieron en el programa de concesiones a empresas del sector privado para la construcción, mantenimiento y administración de autopistas, que se inició en 1990 y prácticamente concluyó en 1994. Durante ese periodo se suscitó un auge sin precedentes en la construcción de autopistas nuevas, cuya longitud (cerca de 5 mil kilómetros) casi igualó la totalidad del acervo construido con anterioridad. La inversión privada en el ramo equivalió a cerca de 45% del total, que fue de 85 mil millones de pesos de 1995.

En el sector de *agua y saneamiento* la falta de directrices claras en materia de privatización y concesiones no ha propiciado una participación importante del sector privado. En el mismo sentido ha operado cierta incertidumbre en las localidades donde existen proyectos de inversión o de transferencia de servicios a los usuarios. Algunas de las restricciones han sido salvadas por la autoridad por vía de la ampliación de los plazos de concesión, de 20 a 30 años, lo que permite hacer más rentable la inversión, a cambio de tarifas bajas para la población usuaria; otras restric-

ciones, como las altas tasas de interés, permanecerán por tiempo indefinido. Existen campos de inversión en infraestructura en las que no se prevé la participación privada, como los proyectos de apoyo a poblaciones de escasos recursos y de difícil acceso. La inversión privada se ha canalizado principalmente a proyectos de saneamiento y reutilización de aguas, dadas las facilidades administrativas, los márgenes de recuperación y la inversión requerida.

En el sector de *petróleo y gas* la actividad petrolera se mantiene en manos del Estado, pero en la esfera del gas se han privatizado el transporte, la distribución y la venta al consumidor final (la producción y el procesamiento aún son actividades exclusivas del Estado). Desde 1995 se permite la participación del sector privado en la construcción, operación y tenencia de sistemas para el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural. En Pemex la reforma ha consistido básicamente en una reorganización de la empresa en cuatro organismos, cada uno dotado de un consejo de administración, patrimonio e identidad jurídica propios,¹⁰ con objetivos específicos y criterios de competitividad y rentabilidad que en el pasado no desempeñaban un papel preponderante.

El proceso de privatización de la industria *petroquímica* secundaria ha tenido una trayectoria más antigua y accidentada. La inversión pública dejó de ser prioritaria en este subsector desde los años ochenta y, por ende, la formación de capital se limitó a concluir instalaciones en construcción y a propósitos elementales de mantenimiento. En 1995 se intentó desincorporar los activos petroquímicos no básicos de Pemex, mediante licitación pública. Un año después el intento fue cancelado, por múltiples reacciones políticas opositoras. El proceso de desincorporación se reanudó con tres acciones específicas: hacer ajustes legales para superar las objeciones del Congreso, establecer los activos a desincorporar en empresas filiales de Pemex y licitar hasta un máximo de 49% de las acciones de dichas empresas. Las dos primeras acciones han sido concluidas y la tercera de ellas, la licitación del Complejo Morelos, resultó un fracaso, pues los últimos dos postores que quedaban (los grupos nacionales Alpek e IDESA) se retiraron del concurso. Se estima que en ello influyeron las limitaciones en el manejo de la empresa derivadas de poseer sólo 49% de la propiedad.

c) *Características de la regulación.* Los procesos de privatización deben ser acompañados de adecuaciones en la regulación de

¹⁰ Los ámbitos son exploración y producción, refinación, gas y petroquímica básica, y petroquímica.

las actividades correspondientes, sobre todo cuando las empresas desincorporadas operaban en mercados oligopólicos o de plano constituían un monopolio. Tales son los casos de las privatizaciones más importantes de México: el sistema de banca comercial y Teléfonos de México. Ambos ejemplos son interesantes, pues representan antípodas que ilustran la importancia de una buena regulación. El proceso de privatización de la banca comercial careció de mecanismos adecuados de supervisión bancaria, lo que, junto con la liberación del sistema financiero, incidió en el estallido de la crisis bancaria en 1995, que persiste a la fecha.¹¹ En contraste, la desincorporación de Telmex puede considerarse un caso relativamente exitoso, en el que consumidores y empresa mejoraron su situación respecto al pasado.

En la industria de *telecomunicaciones*, junto con la privatización de Telmex, se introdujeron cambios al marco regulatorio para orientar los servicios hacia un modelo más competitivo. En 1990 se publicó la modificación al título de concesión (MTC) de Telmex, al amparo de la cual opera actualmente. La MTC establece un mecanismo de regulación tarifaria que se aplica a una canasta de servicios telefónicos básicos. Este esquema regulatorio permite adecuar la estructura tarifaria, de tal manera que las tarifas promedio ponderadas de los servicios no puedan incrementarse por encima de un límite máximo definido en función del índice nacional de precios al consumidor (INPC). La MTC prevé la supresión de los subsidios cruzados que tradicionalmente se transferían de la telefonía de larga distancia al servicio local. La MTC establece también obligaciones en cuanto a la calidad del servicio y su cobertura social.

El reglamento abrió la competencia en el mercado de equipo telefónico terminal y en los servicios de valor agregado y, en coordinación con la MTC, estableció la apertura del servicio de telefonía de larga distancia a partir de agosto de 1996. La consolidación del proceso de reforma de las telecomunicaciones ocurrió con la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) en 1995. Esta Ley proporciona un nuevo marco legal que regula tanto el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, como las redes de telecomunicaciones y la comunicación vía saté-

¹¹ En esta sección no se aborda el proceso de privatización de la banca ni la crisis subsecuente que prevalece a la fecha. Véase una descripción del proceso de desincorporación en Rogozinsky (1997). Véase un análisis crítico en el informe de McKay (1999) del Fobaproa y la crisis bancaria.

lite; establece también las condiciones regulatorias necesarias para abrir los servicios de telecomunicación a la competencia. La Ley es un ordenamiento de corte liberal que fortalece el juego de las fuerzas del mercado en los servicios o actividades en las que ellas pueden actuar y mantiene un esquema regulatorio en las actividades en las que el mercado podría no funcionar eficientemente.

En 1996 se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), órgano con autonomía técnica y operativa que tiene por objeto la organización, regulación y promoción del desarrollo de las telecomunicaciones en el país. Se cuenta actualmente con un Reglamento de Telefonía Pública que abre este servicio a la competencia. Además, se establecieron reglas para los servicios local, de larga distancia y larga distancia internacional, que definen los diferentes servicios y precisan aspectos como la interconexión entre las redes, las modalidades de selección de los operadores, los requerimientos de información y calidad para la interoperabilidad de las redes, entre otros. Finalmente, durante 1990-1996 Telmex disfrutó un régimen fiscal preferencial que le permitía obtener importantes descuentos fiscales por las inversiones realizadas, lo que fue de gran beneficio y le permitió mantener una alta rentabilidad.

En cuanto al *sector eléctrico*, a partir de las reformas la Comisión Federal de Electricidad no tiene el monopolio en la generación ni en la transmisión, pero lo conserva en la distribución e importación de electricidad para el servicio público. Continúa siendo una empresa integrada verticalmente y el actor protagónico encargado de la planeación del sistema eléctrico nacional (SEN). Por su parte, ahora el sector privado puede participar en la expansión del SEN, mediante tres modalidades: contratos de construir-arrendar-transferir (CAT) en generación y transmisión, contratos de servicio para la construcción de obras complementarias y esquemas tipo productor independiente. También puede generar e importar electricidad para satisfacer sus propias necesidades y, si lo desea, construir sus propias líneas de transmisión y subestaciones de transformación.

En el sector de *carreteras* la regulación estableció plazos demasiado cortos (ocho años) para las concesiones, lo que seguramente incidió en la fijación de tarifas muy altas en las autopistas por los inversionistas, quienes buscaban compensar por esa vía el corto periodo estipulado. Las tarifas eran superiores en más de 120% a las de las autopistas del gobierno, lo que se sumó a la retracción

del mercado por la crisis de 1995. La experiencia constituyó un gran revés a la política adoptada, ya que, pasado un corto tiempo, se cancelaron 23 concesiones que comprendían 3 431 kilómetros, porque se consideró que los concesionarios no estaban en condiciones de continuar con el compromiso asumido.

En *agua y saneamiento* la Comisión Nacional del Agua (CNA), creada en 1989, ha definido una política integral de manejo del sector hidráulico, dirigida al fortalecimiento de la capacidad institucional y a la descentralización de las atribuciones y funciones en materia de agua potable y alcantarillado hacia los gobiernos estatales. Las entidades estatales fueron facultadas para ejercer temporalmente la prestación de los servicios hasta que el municipio lograra crear el organismo operador respectivo, con el propósito de evitar que la descentralización generara desarticulación o dispersión de la planeación y de la prestación de los servicios. El alcance de las funciones y programas de acción de la CNA abarca desde el manejo del servicio para la dotación de agua en bloque a municipios, distritos de riego, industrias y usuarios residenciales hasta la materialización y acopio de recursos para la realización de grandes obras hidráulicas. En el marco jurídico se modificó el conjunto de leyes de derechos y contribución de mejoras, y se indujo la aplicación de normatividad en los ámbitos estatal y municipal para facilitar la participación de los usuarios; la nueva legislación se orientó asimismo la aplicación de mecanismos de coordinación de los demás estratos de gobierno (la propia CNA, los gobiernos estatales y las secretarías de Estado).

En cuanto al *petróleo y gas*, en 1995 se expidió el reglamento que rige la participación de Pemex y los particulares en el subsector del gas natural y se creó la Comisión Reguladora de Energía (CRE), como un órgano institucional ejecutivo para instrumentar estas disposiciones. En 1996 la CRE expidió las directrices para determinar los precios y tarifas de las actividades reguladas en materia de gas natural. Con la reestructuración se propone que la subsidiaria Pemex Gas se retire de la distribución local y se limite a entregar el gas en la entrada de las ciudades o en sitios seleccionados; se construyan ductos privados y mixtos de transporte para ampliar la red troncal propiedad de Pemex; se otorguen permisos para la distribución privada en ciudades y zonas geográficas preestablecidas, y se ejecuten proyectos privados para el almacenamiento.

El nuevo marco regulatorio busca normar las pautas de conduc-

ta de los principales actores de la industria con objeto de estimular la competencia. El objetivo final es la integración de un solo mercado de gas natural en Norteamérica. En este espacio económico se pretende que la competencia, por medio de mecanismos de arbitraje, unifique la estructura de precios y determine la dirección de las corrientes de gas natural. Para estos fines, en 1997 entró en vigor el régimen de acceso abierto a terceros a la red de transporte de Pemex Gas; posteriormente, el gobierno autorizará los términos y condiciones generales de los contratos de servicio de transporte por ducto, así como de las ventas de primera mano de Pemex Gas.

d) *Características de las concesiones.* La Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) pretende dar claridad y certidumbre jurídica a la obtención de concesiones para la explotación de bandas de frecuencia, redes públicas de *telecomunicaciones*, ocupación de órbitas y posiciones orbitales geoestacionarias, así como para la explotación de los derechos de emisión y recepción de señales en las bandas asociadas con sistemas satelitales extranjeros. La LFT establece los requisitos para obtener una concesión y precisa los términos y periodos de vigencia de los títulos. Por ejemplo, las concesiones de bandas de frecuencia se otorgan por un plazo máximo de 20 años y las de redes públicas de telecomunicación hasta por 30; en ambos casos las concesiones pueden ser prorrogadas. La participación de la inversión extranjera se limita a 49%, salvo en las concesiones de telefonía celular. La Ley prevé también la asignación de concesiones para el uso comercial del espectro radioeléctrico y la comunicación vía satélite, mediante licitaciones públicas y procesos de subastas, en sustitución del mecanismo de asignación directa.

Las transformaciones del modo de funcionamiento del *sector eléctrico* son iniciativas inéditas e importantes en sí mismas, pero constituyen sólo adaptaciones al modelo de monopolio público integrado verticalmente, el cual ha abandonado la mayoría de los países de la América Latina en favor de los modelos desintegrados y competitivos. En México el servicio público de energía eléctrica es, desde 1960, responsabilidad exclusiva del Estado por mandato constitucional; ello no ha cambiado, pero con la reforma ese concepto de servicio público ha sido redefinido y ahora se limita prácticamente a la distribución y comercialización.

La incapacidad financiera del gobierno para atender la modernización de las *carreteras* condujo al programa de carreteras con-

cesionadas a principios de los años noventa. El programa tenía como base la participación de la iniciativa privada, a quien le correspondería construir, conservar y operar —con sus propios recursos— autopistas modernas, de altas especificaciones, a cambio de una tarifa que, dentro del periodo de concesión otorgado, redevolviera a los inversionistas una rentabilidad adecuada. El fracaso del programa pone de manifiesto la necesidad de buscar soluciones más adecuadas que las carreteras de muy altas especificaciones, cuyo kilometraje relativo es muy próximo al de los países más desarrollados, lo que no parece ser muy congruente con la realidad socioeconómica del país.

Como se dijo antes, en *agua y saneamiento* prevalecen restricciones presupuestarias; algunas de éstas han sido salvadas por la autoridad vía la ampliación de los plazos de concesión, de 20 a 30 años, que permite hacer más rentable la inversión, a cambio de que puedan sostenerse tarifas bajas al alcance de la población usuaria. Existen, asimismo, campos de inversión en infraestructura en los que se considera solamente la participación gubernamental, en particular en el caso de los proyectos de apoyo a poblaciones de escasos recursos y de difícil acceso.

En el *gas* se utilizan licitaciones internacionales y mecanismos de asignación directa para la concesión de permisos de distribución privada del producto. Así, se han otorgado o están por otorgarse 13 permisos en diversas zonas del país. Con todo ello se pretende que la red nacional de gas natural cuente con mayor densidad para atender a un creciente número de consumidores y que se efectúen inversiones comprometidas por alrededor de mil millones de dólares. Para la construcción de ductos de gas natural destacan los permisos otorgados mediante licitación para el transporte del combustible a nuevas centrales eléctricas, además de los numerosos concedidos a empresas privadas para construir gasoductos para usos propios. En cuanto a la construcción de instalaciones para el almacenamiento de gas natural, se encuentran en vías de creación coinversiones con Pemex para estos propósitos.

e) *Estructura de mercado y competencia*. Los mercados propios en los que operan empresas de sectores de infraestructura, que continúan básicamente dominados por empresas públicas (energía eléctrica, petróleo, gas), que han sido desincorporadas (telecomunicaciones, banca comercial, minería, acero), o en los que se ha desregulado o concesionado en alguna medida la actividad (aguas y saneamiento, carreteras y puertos), se caracterizan

por una estructura monopólica u oligopólica, con fuertes barreras a la entrada, tamaños de planta grande, con fuertes economías de escala y montos de inversión considerables. Todo ello significa la posibilidad de ejercer prácticas anticompetencia, por lo que la regulación pertinente, junto con la actuación de la Comisión Federal de Competencia, prevé sanciones de diversa índole.

En el caso de las *telecomunicaciones*, la legislación incorpora elementos que promueven la competencia y, por tanto, incentivan la entrada de nuevos inversionistas. Así, por ejemplo, se liberaron los precios de los servicios y se previenen las prácticas monopólicas. Específicamente se prohíben la discriminación, los contratos exclusivos para el uso y aprovechamiento de las redes y la interrupción no justificada del tráfico de señales entre concesionarios interconectados, entre otros. Además, se establece el acceso desagregado a los elementos de interconexión y un mecanismo de arbitraje en materia de interconexión entre las diversas redes públicas, para los aspectos que no puedan ser acordados entre las partes interconectantes.

Otro elemento esencial para motivar las nuevas inversiones en telecomunicaciones ha sido la reducción de las barreras técnicas a la entrada, para lo cual se establecieron planes técnicos que permiten el desarrollo de nuevos concesionarios y la adopción de diseños de arquitectura abierta de red que permiten la interconexión e interoperabilidad de las redes de los concesionarios. La Ley permite también el establecimiento de obligaciones específicas respecto a tarifas y calidad de servicios a los concesionarios que tengan gran poder en el mercado, de acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE). Lo anterior es importante, dada la relevancia de los costos fijos y economías de escala y el alcance. La posibilidad de establecer una regulación asimétrica cuando una empresa tiene poder de mercado resulta necesaria para motivar las inversiones de nuevas empresas.

En 1997 Telmex comenzó a ofrecer el servicio de interconexión a nuevos operadores de larga distancia. Así se inició una fuerte competencia en el servicio de larga distancia. El proceso requirió de inversiones en la construcción de nuevas redes por parte de los operadores, las cuales superaron los mil millones de dólares entre 1996 y 1997. La apertura propició la entrada de diez nuevos participantes en la industria. Telmex absorbe 70% de los usuarios. Los dos mayores entrantes (Alestra y Avantel) tuvieron grandes pérdidas en su primer año de operación. En telefonía celu-

lar, servicio que inició en 1989, actualmente existen diez empresas autorizadas que dan servicio a 1.8 millones de suscriptores. En telefonía pública, en 1996 se autorizó la operación de aparatos y casetas públicas a 12 empresas que deberán instalar 52 mil aparatos entre ese año y el 2001, con una inversión de más de 50 millones de dólares.

Los sectores de *petróleo, agua y saneamiento, carreteras y energía eléctrica* se han mantenido fundamentalmente como monopolios. En el primero el marco legal no se ha modificado, por lo que Pemex aún es el único agente autorizado para la exploración, explotación, refinación y venta de hidrocarburos. En agua y saneamiento, carreteras y electricidad se admite la presencia de capital privado en ciertas condiciones, pero la inversión mayoritaria continúa siendo del sector público, excepto en 1990-1994, cuando la inversión privada en carreteras fue predominante. Se estima que la futura participación del sector privado será creciente. En todos estos casos prevalecen esquemas de fijación de precios y tarifas por parte del Estado. En agua y electricidad persisten grandes subsidios, mientras que en gas, derivados del petróleo y petroquímicos que elabora Pemex se eliminaron desde mediados de los años ochenta.

Una característica del mercado del *petróleo* que se observa en todas partes, y que si no se toma en cuenta restringe el alcance de las reformas, es la naturaleza altamente concentrada y oligopólica de la actividad. Unos pocos productores controlan el mercado mundial de petróleo, gas y petroquímica. En la apertura al exterior, la globalización y el levantamiento de las restricciones al juego de las fuerzas del mercado debe sopesarse esta peculiaridad de los mercados. En ese sentido, el tamaño de Pemex apenas resulta adecuado para lograr los objetivos de las reformas y una inserción adecuada en una economía petrolera internacional globalizada. A partir de la consideración de consolidar y reafirmar su estructura técnica, económica y financiera como empresa es razonable pretender adoptar reformas estructurales.

f) *Modalidades de financiamiento.* El financiamiento de la inversión incluye una variedad de mecanismos. Telmex acude con frecuencia a colocaciones internacionales y a la cotización accionaria en las bolsas de México y Nueva York. El expediente de emisión de deuda en los mercados internacionales se usa en mayor o menor grado, según las condiciones de liquidez internacional. Por ejemplo, a principios de los años noventa el acceso a los mercados

mundiales de deuda voluntaria por parte de empresas como Telmex, Pemex y la CFE fue creciente; como consecuencia de la crisis del peso en 1995, se interrumpió bruscamente, pero en 1996-1997 se reactivó. Después, a raíz de la crisis financiera originada en Asia en 1997, las condiciones fueron poco propicias, por lo que se observó de nuevo una tendencia a la baja en las colocaciones.

En el sector eléctrico las reformas estructurales han abierto espacios al sector privado, aunque de manera acotada. Las dificultades crecientes a las que se enfrentaba el gobierno para financiar las inversiones para satisfacer el crecimiento de la demanda de electricidad —entre 2 mil y 3 mil millones de dólares anuales— fueron una poderosa motivación para recurrir al capital privado. Al igual que en el caso de los sistemas eléctricos en la América Latina, el problema del financiamiento era y continúa siendo la cuestión estratégica principal.

Por su parte, la Comisión Federal de Electricidad y Pemex carecen de criterios propios para decidir sus proyectos de inversión. Éstos y sus montos son autorizados por el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y, en el marco de los objetivos de finanzas públicas sanas y austeridad en el gasto, la inversión ha venido a la baja. De hecho, los recortes al presupuesto fiscal de 1998 motivados por el desplome de los precios de exportación del petróleo afectaron mucho los planes de inversión de estas paraestatales, al igual que en su asignación presupuestaria de 1999.

Pemex ha enfrentado severos escollos para financiar sus proyectos de inversión. La sujeción a la meta del equilibrio fiscal ha motivado la búsqueda de otros mecanismos de financiamiento proveniente de la Federación. Así, se busca establecer un mecanismo institucional que permita disponer de un mínimo de autogestión financiera para financiar proyectos rentables y con amplio soporte de generación de pago. Al respecto, se ha logrado captar recursos para proyectos concretos, mediante esquemas singulares de financiamiento utilizados exitosamente en otros países. Entre otros destacan los siguientes: arrendamiento de plataformas y otras instalaciones petroleras marinas; contratación de servicios “llave en mano” para la exploración y extracción; adquisición de instalaciones mediante contratos “llave en mano” para la construcción y arrendamiento de instalaciones; financiamiento de programas de proyectos articulados con propósitos ecológicos o estratégicamente con los países proveedores del financiamiento. La importancia de estos esfuerzos ha sido puntual y limitada, aunque estos

mecanismos han evolucionado y dado lugar a que, desde 1997, Pemex y la CFE recurran a una novedosa fuente de financiamiento extrapresupuestario denominada Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas).

Mediante el mecanismo Pidiregas los proyectos estratégicos son licitados internacionalmente con la modalidad "llave en mano", incluyendo en el costo el financiamiento requerido durante la etapa de la construcción. A la recepción satisfactoria de las instalaciones se cubre al proveedor el precio acordado, con recursos que a su vez Pemex contrata en los mercados financieros internacionales con la garantía específica de las instalaciones recibidas. En 1997 el 15% de la inversión total de Pemex fue sufragado con esta fuente de financiamiento extrapresupuestario; para ello Pemex colocó en los mercados financieros de los Estados Unidos, Europa y Asia el primer bono global registrado ante la Securities and Exchange Commission de los Estados Unidos, por mil millones de dólares.

El financiamiento de las obras de agua se ha realizado por la vía de créditos internacionales y aportaciones mixtas de los gobiernos federal, estatal y municipal. En proporción a esta inversión estatal, la inversión privada es aún poco significativa en cuanto a la construcción de nuevos distritos de riego y al desarrollo de sistemas para dotación a zonas habitacionales, pero empieza a ser importante en proyectos de tratamiento de aguas residuales.

Finalmente, en el programa de concesión de carreteras se utilizaron créditos bancarios internos y externos. Por los enormes montos de financiamiento implicados, el fracaso del programa puso en graves aprietos a algunas instituciones financieras del país, lo que, entre otros factores, motivó la intervención de la autoridad en 1997, mediante un programa de rescate de 23 de 32 de las autopistas concesionadas al sector privado.

g) *Indicadores de desempeño.* El desempeño de los sectores a raíz de las reformas ha sido muy variable. Las causas de esta heterogeneidad son diversas, pero un elemento de homogeneidad es que el buen desempeño (crecimiento de la producción, competitividad, eficiencia, precios relativos) está asociado con la dinámica de la inversión. Así, por ejemplo, la industria de telecomunicaciones y la del acero pueden aislarse como sectores de desempeño favorable después de que se privatizaron; en ambos se ha experimentado un crecimiento importante de la formación de capital, la producción, las exportaciones y la competitividad. En contraste,

la banca comercial reprivatizada y la industria petrolera muestran un desempeño poco satisfactorio y acusan escasos índices de acumulación de capital fijo. Aunque Pemex ha sufrido una tasa de inversión muy baja en los años recientes, emprendió reformas internas que le han permitido incrementar significativamente sus indicadores de productividad, eficiencia y competitividad. Los casos del agua y las carreteras son más difíciles de juzgar, pues su dinámica está muy vinculada con el ciclo administrativo sexenal, y la privatización, salvo el efímero programa de concesión de autopistas, casi no ha permeado en estos sectores.

En las *telecomunicaciones*, después de siete años de iniciada la transformación estructural del sector, se perciben importantes avances en materia de penetración del servicio y cobertura social, así como en lo que se refiere a la modernización de la red y los servicios. Se aprecia asimismo un cambio favorable en la estructura de los ingresos de Telmex y una alta rentabilidad. Lo anterior sugiere que la regulación aplicada alentó la inversión y el desarrollo de las telecomunicaciones durante el periodo analizado. En 1995 y 1996 la inversión se retrajo y se observó un menor avance en la expansión de algunos servicios básicos. Ello probablemente se vincula con la crisis económica de 1995. Desde su gestión con control estatal mayoritario, Telmex tenía una estructura financiera sólida y adecuada rentabilidad; sin embargo, a partir de su privatización la rentabilidad ha aumentado aún más, y la empresa ha llegado a ubicarse como una de las más rentables de las telecomunicaciones en el mundo. Durante los primeros seis años de gestión privada de Telmex, el sector de las telecomunicaciones creció a un promedio de 15%, tasa cinco veces superior a la de la economía en su conjunto. No obstante las fuertes inversiones realizadas por la empresa y la reciente apertura a la competencia de los servicios de larga distancia, su rentabilidad aún es una de las más atractivas del mundo.

En cuanto a los precios, antes de la privatización prevalecía una estructura en la que los servicios de larga distancia subsidaban mucho las tarifas locales. De acuerdo con la regulación, Telmex reequilibró las tarifas con el fin de eliminar los subsidios cruzados. Así, en los años recientes se ha observado un incremento gradual de los precios de los servicios locales. El reequilibrio entre las tarifas del servicio local y el de larga distancia concluyó en 1997. El costo de instalación de líneas no ha formado parte de este programa. El precio de este servicio se redujo de 494 dólares

en 1990 a 236 dólares en 1997. Como resultado de la apertura del servicio de larga distancia que iniciaría en enero de 1997, las tarifas comenzaron a declinar meses antes. Se estima que a mediados de 1998 se habían reducido 30% en promedio. Así, entre 1990 y 1997 se presentó un incremento relativo de los precios de los servicios básicos de telefonía y una caída de los precios de la larga distancia, lo que refleja la nueva competencia en este último servicio.

En este marco general favorable debe señalarse que los servicios de telefonía básica y rural han tenido crecimiento e inversiones bajos. A manera de ejemplo, mientras que el número de usuarios del servicio celular (relativamente más caro) se incrementó 158% entre 1995 y 1997, el número de suscriptores del servicio básico de telefonía sólo aumentó 5% en el mismo periodo. Las empresas de telecomunicaciones por regla general canalizan sus inversiones a los servicios y segmentos más rentables, siempre y cuando existan los incentivos legales y económicos para hacerlo. En los años recientes se aprecia una contribución importante del marco regulatorio a la promoción de las inversiones de empresas nacionales e internacionales en los mercados más rentables, como los que tradicionalmente eran monopólicos y que, por tanto, mantenían tasas de rentabilidad atractivas, o en los que la penetración abarcaba sólo ciertos nichos o estratos de consumidores.

En contraste, en los mercados menos atractivos la inversión se ha detenido porque la regulación no ha precisado las metas ni los medios para que se realicen las inversiones necesarias. Desde 1995 no se cuenta con un compromiso explícito de la empresa que la obligue o le imponga objetivos específicos en materia de cobertura social. En busca de maximizar su ganancia, la empresa privada no incursionará en los servicios menos rentables del mercado en ausencia de un esquema que establezca, por una parte, metas específicas de atención y, por otra, un mecanismo claro y equitativo para el financiamiento de las inversiones necesarias. Actualmente, el gobierno federal crea un programa de telefonía rural que tiene por objeto llevar el servicio a 18 mil poblaciones de entre 100 y 500 habitantes. El programa se financia con recursos públicos y se implantó el año pasado mediante el otorgamiento de subsidios a las empresas celulares, las cuales han cubierto con su tecnología a miles de comunidades.

En el sector eléctrico los resultados de las transformaciones han sido notorios a juzgar por los índices de referencia alcanzados, lo cual demuestra que la gestión pública de la industria eléctrica

puede ser tan eficiente como la del sector privado. Las inversiones en proyectos de autogeneración de energía eléctrica realizadas en los pasados cuatro años rebasan los 2 mil millones de dólares. La modalidad de autoabastecimiento absorbe casi dos terceras partes y la cogeneración, el resto. Por su parte, el sector privado ha movilizado 5 mil millones de dólares desde que iniciaron las reformas en el sector.

Por otro lado, quedan pendientes tareas importantes. En primer lugar, la reforma tarifaria aumentó sólo temporalmente el margen de autofinanciamiento de la CFE; persisten generosos subsidios para el sector residencial y el bombeo agrícola; el precio promedio de la electricidad aún es inferior al costo marginal de largo plazo. En segundo lugar, la reestructuración interna ha permitido aumentar los índices de seguridad, eficiencia, productividad y calidad del servicio en la CFE; en cambio, el desempeño de Luz y Fuerza del Centro, aunque se trate de una empresa de importancia secundaria, aún continúa muy por debajo de los estándares internacionales. Finalmente, se ha financiado con capital privado importantes obras, pero el costo financiero para la CFE fue más alto que el que habría resultado si la propia empresa pública hubiese desarrollado las obras con recursos propios —obtenidos mediante tarifas adecuadas— o con financiamiento de la banca de desarrollo.

En el sector de *carreteras* la experiencia del programa de concesiones ha sido desfavorable, en parte por las fallas en la concepción del mismo proceso de concesiones y una deficiente planeación de las obras y financiera, y en parte por la gran caída de la demanda interna que sufrió el país en 1995-1996. Los aforos fueron mucho menores a los esperados y los peajes se han disparado. Los incrementos de precios promedio, de 26% en 1996 y 22.7% en 1997, están muy por encima del mínimo pactado. El costo que el programa de rescate carretero representa para las finanzas públicas es considerable. Se estima que en el futuro cercano no se volverá a utilizar el expediente de concesiones para ampliar la red carretera, por lo que se espera que su crecimiento sea mucho menor al de la primera parte de los años noventa.

En el sector de *agua* la reestructuración del sector ha conducido al saneamiento de las finanzas de la CNA, a una planeación integral del recurso, a la armonización de los objetivos nacionales de eficiencia en el manejo del agua, a la mejora en la calidad del agua y a la promoción de una nueva "cultura del agua" que induzca la

protección del recurso en todos los ámbitos de la vida nacional. Estas políticas han sido aplicadas con relativo éxito y denotan un nuevo panorama en las relaciones del organismo administrador del agua con los usuarios.

Resultados importantes vinculados con las reformas en el sector son: autosuficiencia en el financiamiento de la operación del sector; realización de contadas obras de riego de gran alcance y de abastecimiento de agua potable y saneamiento; incorporación de la iniciativa privada en el manejo de los sistemas; transferencia de la administración de los distritos de riego a los usuarios de los mismos, y las políticas de fomento al tratamiento y reutilización del agua. Los avances en obras de riego e hidroelectricidad han sido limitados como consecuencia de las restricciones presupuestarias.

Para avanzar hacia la autosuficiencia financiera se eliminaron los subsidios indiscriminados al consumo de agua y se siguió una filosofía orientada a que el consumidor pague cuotas en función de la escasez relativa del líquido en las distintas regiones y ciudades del país en las que habita y de los costos consiguientes para su abastecimiento. Así, los precios se han incrementado y los subsidios se han reducido drásticamente (se calcula que antes se pagaba el 10% del costo del agua). La recaudación de los organismos operadores cubría íntegramente en 1994 los costos de funcionamiento en 90 de las 140 ciudades con población de más de 50 mil habitantes. La autosuficiencia financiera de estos organismos pasó de 18% en 1988 a 80% en 1994.

En el plano del consumo doméstico de agua destaca la instalación obligatoria de dispositivos para el uso doméstico, como los tanques de retretes con capacidad para 6 litros en lugar de los tradicionales de 16 y los sistemas de regaderas para baño de emisión reducida. En el consumo industrial y comercial destacan la promoción de esquemas para la reducción de la contaminación de los cuerpos de agua y el mejor aprovechamiento en su utilización. Se otorgaron estímulos para la reubicación de plantas industriales intensivas en consumo de agua, como las químicas y textiles, en zonas con mayor dotación del líquido, y se restringió la instalación de procesos industriales altamente contaminantes del agua. En síntesis, aunque la dinámica de la inversión en el sector hidráulico es más bien modesta, las reformas permitieron reestructurarlo haciéndolo más eficiente, con importante participación de la población.

La caída de la inversión en el sector *petrolero* por un largo periodo ha implicado, por un lado, dificultades para mantener una oferta acorde con las necesidades de la demanda, en especial de productos petroquímicos primarios, y por el otro, escollos para la necesaria modernización de la paraestatal. Así, la industria privada que consume productos de Pemex ha tenido que recurrir a las importaciones, lo que significó una menor articulación entre el sector privado y aquélla, que en la petroquímica resultaría altamente deseable, por las economías que se realizan y la aplicación de precios de transferencia (Máttar, 1994). La sujeción de Pemex a un régimen fiscal especial convirtió a la empresa en importante proveedora de recursos para el presupuesto del sector público (los ingresos petroleros representan alrededor de 35% de los ingresos totales del sector público), lo que exacerba la dependencia de éstos respecto al precio del petróleo, que desde 1997 ha mostrado una tendencia a la baja, vulnerando severamente las finanzas públicas y, por consiguiente, restringiendo aún más el gasto de inversión de Pemex.

Los *hidrocarburos* son bienes de importancia estratégica para la economía y la seguridad nacional de casi todos los países. Por ello son insuficientes las consideraciones estrictamente mercantiles que caracterizan a las reformas estructurales adoptadas al sector petrolero mexicano, y aunque sea complejo definir sus términos y alcances, dicha importancia estratégica constituye un elemento ineludible a ser tomado en cuenta para la evaluación de su desempeño. Si se considera la escasez de recursos que ha sufrido Pemex se puede afirmar que su desempeño ha sido decoroso, aunque es cierto que antes de su reestructuración padecía ineficiencia y baja productividad. La empresa modernizó su gestión y la manera de encarar sus relaciones con los clientes es ahora más eficaz y transparente. Los precios son competitivos internacionalmente, aunque, coincidiendo con la falta de inversiones, se estima que la calidad se ha deteriorado.

h) *Perspectivas*. El panorama para los próximos años en los sectores de infraestructura luce complejo y heterogéneo. Los efectos de la crisis financiera iniciada en Asia en 1997 continúan golpeando las economías, a lo que se suman acontecimientos más recientes, como la devaluación del real, que repercuten en las decisiones de inversión local y externa en México. El panorama del comportamiento de la inversión es de inestabilidad, aunque desde luego menor a la inversión de cartera.

Se estima que el dinamismo de la inversión en telecomunicaciones seguirá en ascenso, con una marcada diversificación en nuevas áreas. En el sector eléctrico, de ser aprobadas, las iniciativas enviadas por el Ejecutivo al Congreso conducirían a un notorio incremento del ritmo de inversión, lo que significaría que en los próximos seis años se invertiría una cifra equivalente a un tercio de la inversión acumulada en el sector a la fecha. En los sectores de agua y carreteras es factible que la inversión se comporte de manera moderada, pues se avizoran restricciones al ejercicio presupuestario en el futuro cercano. En la industria del petróleo todo parece indicar que la recuperación inversionista del bienio 1995-1996 fue efímera, y que en el corto y mediano plazos la inversión de Pemex se sujetará a las restricciones fiscales.

Se prevé que la inversión en *telecomunicaciones* continuará muy dinámica en los próximos años. Las principales inversiones a futuro estarán orientadas a nuevos servicios inalámbricos, tanto móviles como fijos. Con estas inversiones se podrá introducir competencia en el servicio de telefonía local, que ha presentado antes una estructura monopólica. Estas inversiones fueron promovidas en buena medida por las reglas que regulan de manera específica estos servicios, así como por la reciente subasta de espectro radioeléctrico efectuada por el gobierno federal, mediante la cual se puso a disposición de las empresas un recurso básico para la provisión de los servicios mencionados. En 1997 y 1998 se aprecia ya un repunte en las inversiones, calculado en mil millones de dólares por año. Entre otros proyectos, la empresa estima continuar con su programa de mejoramiento de la red pública, de sus servicios de Internet, comercio electrónico, localización de camiones y consolidación de su infraestructura de fibra óptica.

No obstante que el marco regulatorio vigente ha contribuido de manera fundamental en el crecimiento y desarrollo de las telecomunicaciones, no se ha podido resolver todos los problemas inherentes a la operación de las empresas en los diferentes mercados, por lo que en el futuro cercano deberán precisarse algunos procedimientos que permitan mantener la competencia y resolver ágilmente los desacuerdos entre aquéllas. Se requiere asimismo establecer un mecanismo o sistema de apoyo a la cobertura social que impulse las inversiones privadas en los servicios y campos que resultan menos atractivos y que actualmente son cubiertos sólo por el presupuesto público que se asigna al programa de telefonía rural.

En el sector *eléctrico* se calcula que será creciente la inversión del sector privado. Para el periodo 1997-2000 se estima que su aportación a las nuevas inversiones en generación sería de alrededor de 95% del total, mediante contratos CAT o productor independiente. El total de inversiones en generación con la modalidad CAT en el periodo 1998-2000 podría ascender a más de 1 500 millones de dólares. En la transmisión se prevé que la contribución ascienda a 34% en esquemas tipo CAT. Es posible que la participación privada en el total de inversiones destinadas a la expansión del sistema energético nacional ascienda a 48% en los próximos diez años. Todo este panorama podría alterarse si se aprueban las reformas que el Ejecutivo envió al Congreso para privatizar parcialmente la industria eléctrica.

En el sector de *carreteras*, en el periodo 1997-2000 se prevén inversiones por alrededor de 2 500 millones de dólares en construcción y modernización. De realizarse éstas, se estaría triplicando lo invertido en el bienio 1995-1996. En cuanto a concesión de carreteras al sector privado, es factible que no haya nada por algún tiempo, dado el fracaso del programa anterior. La participación de la iniciativa privada en la conservación periódica proseguirá, con la firma de contratos multianuales, para estimular la capitalización de las empresas. Al mismo tiempo se estimulará la utilización de mano de obra, como empleo temporal, en la conservación de los caminos rurales.

La estrategia gubernamental para el sector de *agua y saneamiento* se sustenta en la virtual autosuficiencia financiera lograda en años recientes. Las posibilidades de que se incremente la participación del sector privado parecen amplias. En el mediano plazo, la descentralización del manejo de los recursos hidráulicos en torno de los consejos de cuenca podría hacer más viables mecanismos de promoción acordes con las necesidades y normatividad que prevalezca en los sistemas regionales. No debe olvidarse, sin embargo, que las inversiones privadas se orientan sólo proyectos de probada redituabilidad en ámbitos claramente definidos. De aquí que el sector público deba continuar cumpliendo las metas de cobertura del servicio, particularmente en la zona rural, pero también en zonas urbanas donde residen sectores socioeconómicos débiles.

En *petróleo y gas* el programa de inversiones sin precedente que Pemex se proponía llevar a cabo en el lapso 1998-2000 es del orden de 25 mil millones de dólares, lo que superaría los altos

montos promedio de 1996 y 1997 (los mayores en 15 años). Cerca de 70% del total se concentra en la exploración y producción de crudo y gas, y dentro de dicha actividad destacan las inversiones en cinco grandes proyectos integrales que serían financiados mediante el mecanismo denominado Pidiregas. No obstante, es muy factible que el programa sufra recortes, en vista del desplome de los precios internacionales de los hidrocarburos y del consiguiente ajuste en el gasto fiscal en 1998 y 1999.

IV. EL SECTOR MANUFACTURERO Y LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN

1. *Inversión y desempeño de la manufactura*¹²

En esta sección se analiza la inversión manufacturera y su relación con la modificación del desempeño y la estructura industrial de 1985 a la fecha. En particular, se identifican los sectores dinámicos y rezagados en términos de su acumulación de capital fijo y tasa de crecimiento de su PIB, y la fuerza de su vuelco a las exportaciones. Este diagnóstico se apoyó en información estadística proveniente principalmente de la Encuesta de Acervos y Formación de Capital Fijo del Banco de México y en entrevistas con representantes de cámaras empresariales y directivos de empresas cuya reconversión hacia los mercados externos ha sido en general exitosa.

a) *La evidencia empírica previa.* Desde la puesta en marcha de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, las fases de repunte y retroceso en los ciclos económicos muestran variaciones más acusadas del PIB manufacturero que de la economía en su conjunto. Este comportamiento “adelantado” o procíclico se debe, en esencia, al carácter de sector de punta que tuvo el sector manufacturero en este lapso, el cual sirvió como pistón de impulso —o contracción— económico al arrastrar al resto de las actividades gracias a sus enlaces.

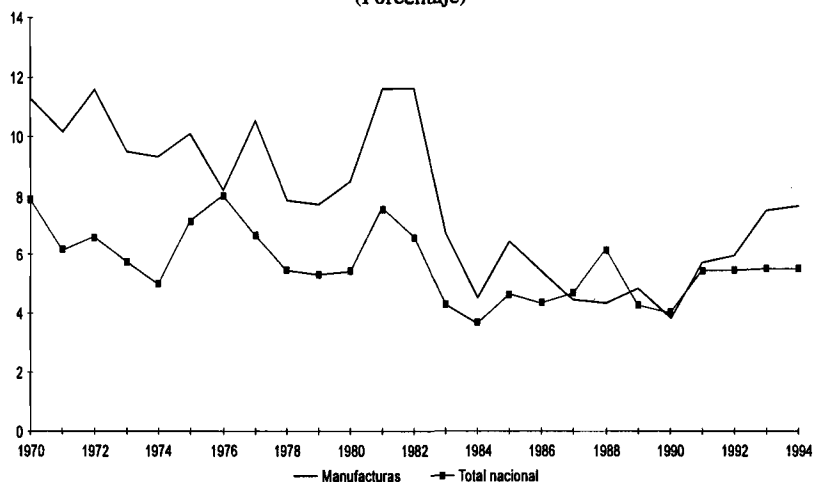
De manera análoga, la formación bruta de capital fijo en la manufactura sigue una evolución más o menos constante, pero con fluctuaciones más amplias que las de la economía en su conjunto. Así, la formación de capital fijo agregado y en la manufactura creció en 1970-1981, sufrió una considerable caída en 1982-1984 y permaneció en esencia estancada hasta 1987-1988. Su recupera-

¹² Esta sección se basa en Moreno-Brid (1998b).

ción posterior aparentemente comenzó antes y fue más estable en la economía en su totalidad que en la manufactura. Ello puede ser efecto de que las reformas macroeconómicas indujeron primero a otras ramas —por ejemplo la construcción— a reactivar su formación de capital.

La trayectoria de los cocientes inversión/producto en la manufactura indica tendencias de mediano y largo plazos similares para el total de la economía y para la manufactura, pero con variaciones más agudas en esta última (gráfica 5).¹³ En la industria manufacturera se observa una coincidencia importante entre la trayectoria del cociente inversión/producto y el dinamismo de este último. En esencia ambas evidencian las etapas ya identificadas en el desenvolvimiento de la economía mexicana. En la primera parte del decenio de los setenta, la manufactura tuvo una desaceleración de su ritmo de actividad y una baja en su cociente inversión/producto causada por una débil formación de capital fijo (gráficas 6 y 7). Todo ello se interpreta como síntoma del agota-

GRÁFICA 5. *Coficiente inversión fija/PIB real, total y en la manufactura*
(Porcentaje)

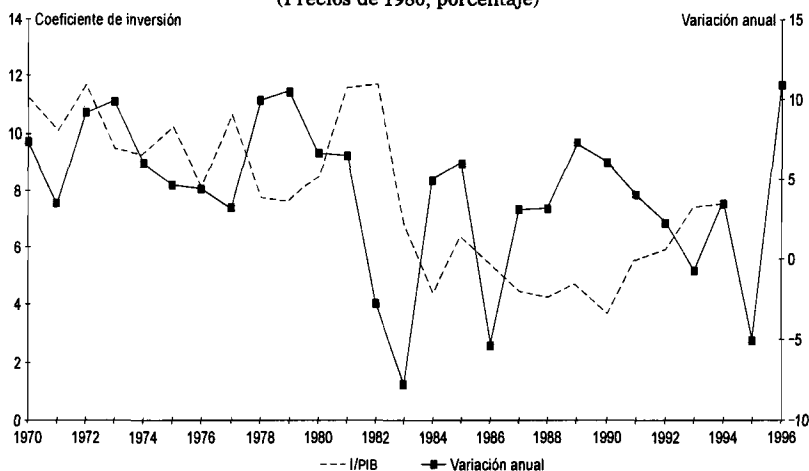


FUENTE: Banco de México "Encuesta de acervos y formación bruta de capital" e INEGI, SCNM.

¹³ La escasa magnitud absoluta de los cocientes inversión/producto ilustrados en la gráfica 5 se debe a que provienen de datos de inversión tomados de la muestra de la Encuesta de Acervos del Banco de México y de datos del PIB de cuentas nacionales que sí corresponden a los totales nacionales.

GRÁFICA 6. *Inversión/producto y crecimiento del PIB manufacturero*

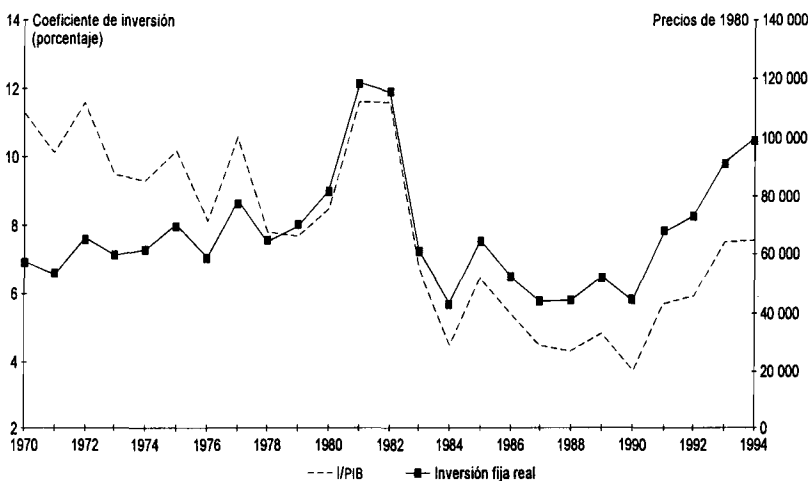
(Precios de 1980, porcentaje)



FUENTE: Banco de México "Encuesta de acervos y formación bruta de capital" e INEGI, SCNM.

GRÁFICA 7. *Formación bruta de capital fijo en la manufactura*

(Precios de 1980, y como proporción del PIB manufacturero)



FUENTE: Banco de México "Encuesta de acervos y formación bruta de capital" e INEGI, SCNM.

miento del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones.

La evolución de la inversión y el producto industrial desde la posguerra y hasta principios de los años ochenta fue sostenidamente a la alza, con excepción del breve episodio devaluatorio de 1976-1977. En 1978-1982 el PIB manufacturero crecía a un ritmo anual cercano a 10% en términos reales y la inversión fija alcanzó sus valores máximos en mucho tiempo, en términos reales absolutos y como proporción del PIB respectivo. Esta expansión concluyó de manera abrupta en 1982, cuando una nueva crisis del sector externo fue seguida de un programa de ajuste y estabilización, el cual indujo una recesión que se prolongó varios años; la formación de capital fijo en el sector se desplomó 50% en 1983-1984. Apenas en 1987 el PIB manufacturero se reactivó pero, a partir de 1990, su crecimiento perdió impulso y en 1993 su nivel absoluto decayó. La recuperación de la inversión en la manufactura fue posterior, pues permaneció estancada e incluso se contrajo el resto de 1985 a 1990. Apenas a partir de 1991 retomó un firme ascenso, que continuó hasta 1994. La crisis de 1995 acarreó un desplome de 30% en la inversión, pero en 1996-1998 volvió a reactivarse con fuerza.

Se estima que en el periodo 1988-1997 la manufactura absorbió 30% de la inversión bruta fija total, proporción 16 puntos menor a la que alcanzó en 1980-1982. En contrapartida, subió la participación de los sectores de comercio y servicios en dicha inversión. Similares pautas se observan en la inversión en maquinaria y equipo ligados con la producción, pues la manufactura tuvo una participación de 36% en 1988-1994 frente a 46% de 1980-1982 (Moreno-Brid, 1995).

El PIB manufacturero repuntó de manera moderada en 1994, pero éste fue más que contrarrestado por la caída de casi 8% en los doce meses siguientes. Su repunte en 1996-1998 es notorio, pues por primera vez rebasó las tasas de crecimiento del auge petrolero. Información obtenida en entrevistas y otras fuentes sugiere que en 1995 la inversión manufacturera en proyectos nuevos retrocedió, aunque se continuaron los que venían en marcha, sobre todo ligados con la exportación. A la vez, la información sugiere que ha aumentado la inversión de las grandes empresas, vinculadas con el mercado externo y que tienen acceso al financiamiento en divisas. Por lo contrario, hay consenso de que, en general, las empresas que no se encuentran en tan favorables condiciones no han aumentado sus inversiones. En el periodo reciente (1995-1998)

ese parece ser el caso característico de pequeñas y medianas empresas, cuyos planes de inversión son bloqueados por la escasez de financiamiento competitivo.

Los cálculos elaborados a partir de las cifras de la Encuesta de Acervos y Formación de Capital del Banco de México indican que en 1988-1994 el acervo bruto de capital fijo real en la manufactura creció a una tasa anual media de 5.27%. Tal aumento superó muy escasamente el 4.7% alcanzado en 1985-1987 (primeros tres años de las reformas macro), pero quedó varios puntos debajo de la tasa que tenía antes de los años ochenta. Aunque no se cuenta con información completa para el periodo reciente, se estima una caída de 5% en la inversión manufacturera en 1995 y un repunte de 10% en 1996,¹⁴ que habría continuado en 1997-1999.

La lenta acumulación de capital en los años de las reformas estructurales se puede explicar parcialmente como efecto de la incertidumbre inherente a todo periodo de transición. No obstante, su bajo coeficiente es preocupante, máxime porque se trata de cifras de inversión bruta; si se supone una tasa anual de 5% de depreciación de los activos fijos, ello significa que el acervo de capital productivo en la manufactura a mediados de los años noventa —diez años después de iniciadas las reformas macro— tenía prácticamente el mismo tamaño real que a mediados de los ochenta. Lo anterior sugiere que la inversión en la manufactura tardó en responder favorablemente al nuevo entorno macroeconómico de mayor competencia. Dicha debilidad en el proceso de acumulación es congruente con la morigerada actividad manufacturera que, como mencionamos, promedió un alza anual de apenas 3.64% en esos años.

b) *Reformas económicas, estructura y desempeño de la industria manufacturera.* Con el fin de participar en la recuperación de la demanda interna que comenzó a visualizarse a fines del decenio de los ochenta, y de hacer frente a la súbita presión de las importaciones, el empresariado local hubo de modernizar su equipo productivo. Éste se había tornado inadecuado, en parte por el natural proceso de depreciación y desgaste pero, también, porque su maquinaria y equipo no estaban diseñados para enfrentar la competencia internacional, ya sea en el mercado externo o el interno. Más aún, el rezago tecnológico del parque industrial mexicano

¹⁴ Esta estimación se basa en datos preliminares y parciales (no se incluyen 18 de las 46 ramas) de la Encuesta del Banco de México para 1995 y 1996, dados a conocer a principios de 1999.

era evidente tiempo atrás en muy diversas ramas, pues en general su inversión inicial se ejecutó suponiendo un mercado protegido. Como se argumenta más adelante, la modernización ha alcanzado a una porción relativamente pequeña del aparato industrial.

En esta sección se examina el comportamiento de la manufactura desde el inicio de las reformas económicas, y particularmente se investiga si ha habido un cambio estructural en el aparato productivo. La información de la Encuesta indica que cuatro divisiones fueron responsables de 83% del total de inversión bruta fija en la manufactura entre 1985 y 1994 (véase cuadro 3). Estas divisiones fueron productos metálicos, maquinaria y equipo con 30% de la inversión total; químicos y plásticos, 21%; alimentos bebidas y tabaco con 19%, e industrias metálicas básicas, 13 por ciento.

CUADRO 3. *Composición de la inversión fija manufacturera, por división, 1970-1994*

(Porcentaje, con base en pesos)

	1970- 1976	1977- 1982	1983- 1987	1988- 1994	1985- 1987	1985- 1994
I Alimentos, bebidas y tabaco	15.93	16.04	15.06	20.26	14.12	18.69
II Textiles, vestido y cuero	8.69	7.29	7.28	4.77	8.98	5.84
III Madera y sus productos	1.51	1.64	0.97	0.60	0.64	0.61
IV Imprentas y editoriales	4.68	5.13	5.44	4.59	4.92	4.67
V Químicos, caucho y plástico ^a	27.20	14.97	20.26	20.46	22.75	21.05
VI Productos minerales no metálicos	10.35	8.21	8.31	5.15	6.03	5.37
VII Industrias metálicas básicas	11.93	22.78	12.00	13.77	9.08	12.57
VIII Productos metálicos, maquinaria y equipo	18.84	22.78	29.65	29.41	32.42	30.18
IX Otras manufacturas	0.87	1.17	1.03	0.99	1.07	1.01
Industria manufacturera ^a	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaboraciones propias con base en datos de INEGI y Banco de México.

^a No incluye las ramas petróleo y derivados, petroquímica básica y fertilizantes.

La concentración del proceso de acumulación en las divisiones mencionadas fue casi igual en ambos subperiodos a partir de que se establecieron las reformas macro (1985-1987 y 1988-1994), y se estima que en 1994-1998 no hubo variaciones en esta tendencia. Nótese además que fueron las mismas cuatro divisiones las que más invirtieron durante 1977-1982 (el anterior auge de la industria manufacturera), con 75% de la inversión en la manufactura no petrolera en esos años. No obstante esta coincidencia, al contrastar la composición de la inversión bruta fija en 1977-1982 con

CUADRO 4. Cambio en la composición del PIB real manufacturero, 1970-1994

(Pesos constantes, subperiodos seleccionados)

	1970-1981	1984-1994	1987-1994
<i>Indicadores de cambio estructural en la industria manufacturera</i>	10.173	10.247	9.188
	<i>Cambios en la composición de la manufactura (puntos porcentuales)</i>		
11 Carnes y lácteos	-0.78	-0.01	0.19
12 Frutas y legumbres	-0.19	0.22	0.06
13 Molienda de trigo	-0.42	-0.68	-0.44
14 Molienda de nixtamal	-0.83	-0.37	-0.38
15 Beneficio y molienda de café	-0.16	-0.32	-0.31
16 Azúcar	-1.32	-0.22	-0.70
17 Aceites y grasas comestibles	-0.23	-0.12	-0.03
18 Alimentos para animales	0.06	-0.21	-0.03
19 Otros productos alimenticios	-0.01	0.27	0.01
20 Bebidas alcohólicas	0.06	-0.14	0.02
21 Cerveza y malta	0.18	0.70	0.42
22 Refrescos y aguas gaseosas	-0.16	0.20	0.27
23 Tabaco	-0.88	-0.42	-0.36
24 Hilados y tejidos de fibras blandas	-0.50	-1.57	-1.36
25 Hilados y tejidos de fibras duras	-0.96	-0.45	-0.42
26 Otras industrias textiles	0.38	-0.17	-0.14
27 Prendas de vestir	-1.15	-1.21	-0.69
28 Cuero y calzado	-0.27	-1.18	-0.62
29 Aserraderos, triplay	-0.24	-0.74	-0.73
30 Otros productos de madera y corcho	-0.02	-0.33	-0.36
31 Papel y cartón	0.09	-0.47	-0.61
32 Imprentas y editoriales	-0.25	-0.15	-0.18
33 Petróleo y derivados	0.28	-0.09	-0.15
34 Petroquímica básica	0.31	0.61	0.26
35 Química básica	0.24	0.06	0.02
36 Abonos y fertilizantes	0.03	-0.40	-0.47
37 Resinas sintéticas y fibras artificiales	0.66	-0.13	-0.43
38 Productos farmacéuticos	0.39	-0.21	0.06
39 Jabones, detergentes y cosméticos	0.36	0.22	0.09
40 Otros productos químicos	0.45	-0.05	-0.08
41 Productos de hule	0.32	-0.22	-0.13
42 Artículos de plástico	0.66	0.36	0.27
43 Vidrio y productos	0.09	0.14	0.03
44 Cemento	0.24	0.27	-0.02
45 Productos de minerales no metálicos	-0.55	-0.14	-0.17
46 Hierro y acero	0.21	-0.01	0.25
47 Metales no ferrosos	-0.01	0.05	-0.27
48 Muebles metálicos	-0.23	0.03	0.01
49 Metálicos estructurales	-0.21	0.04	0.16
50 Otros metálicos, excepto maquinaria	-0.42	0.01	0.04
51 Maquinaria y equipo no eléctrico	1.07	0.93	1.17
52 Maquinaria y aparatos eléctricos	0.31	0.16	0.08
53 Electrodomésticos	0.52	-0.01	0.02
54 Aparatos electrónicos	0.51	0.29	0.29
55 Aparatos eléctricos	0.15	0.31	0.24
56 Automóviles	1.86	4.95	4.56
57 Motores y accesorios para autos	0.73	0.43	0.60
58 Equipo y material de transporte	-0.11	-0.42	-0.40
59 Otras industrias manufactureras	-0.29	-0.11	0.08

FUENTE: INEGI y Banco de México con base en metodología de la ONUDI.

la de 1988-1994 hay modificaciones que indican un cambio en el aparato manufacturero mexicano hacia las nuevas exigencias de competencia. Así, en ese lapso se acentuó el liderazgo en la inversión de los productos metálicos, maquinaria y equipo, debido al dinamismo de la rama automotriz, y cayó la participación de industrias metálicas básicas, en parte por el rezago relativo en la inversión de las actividades manufactureras ligadas con la fundición y siderurgia (industrias cuyo desarrollo fue promovido de manera intensa durante el auge petrolero). Los activos siderúrgicos del sector público se privatizaron a principios de los años noventa y, gracias a inversiones en modernización, actualmente esta industria se ha tornado muy competitiva, aunque en el proceso su tamaño absoluto se redujo.

A niveles más desagregados la inversión fija en la manufactura ha cambiado su composición antes de y con las reformas. Este cambio y, aunque tardío, el repunte del proceso de acumulación de capital fijo en la manufactura deben haber reconfigurado una nueva matriz industrial en México, más acorde con su condición de economía abierta y con menor injerencia directa del sector público en la esfera productiva. Para tener una idea aproximada de la magnitud del cambio en la estructura del aparato productivo se calculó un índice de cambio estructural desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Este índice mide el cambio en la estructura industrial entre dos periodos (véase detalles del cálculo en Moreno-Brid, 1998b). Los resultados en el nivel de dos dígitos arrojan un indicador del cambio en la estructura del PIB manufacturero mexicano de 10.2% en 1984-1994 y 9.2% en 1987-1994 (véase cuadro 4). Es decir, en 1994 el PIB manufacturero había experimentado una recomposición en su estructura equivalente a una décima parte de su total con respecto a 1984 o a 1987. La escasa diferencia entre los índices de cambio estructural en 1987-1994 y 1984-1994 sugiere que gran parte de la recomposición manufacturera ocurrida a partir de las reformas macroeconómicas tuvo lugar después de 1987.

Poniendo en perspectiva estos resultados, cabe señalar que el índice de cambio estructural para 1970-1981 fue 10.2%. Es decir, la modificación de la estructura del PIB manufacturero de 1970 a 1981 es casi de igual magnitud que la que tuvo lugar de 1984 (o 1987) a 1994. Ahora, dadas las radicalmente distintas orientaciones de la política económica, es de esperar que la recomposición estructural del PIB en ambos periodos haya sido en direcciones

diferentes. Es decir, es factible que las ramas que más se beneficiaron del modelo de desarrollo económico propio de la sustitución de importaciones fueran en buena medida diferentes de las que cobran presencia en el nuevo modelo de desarrollo. Después de todo, un objetivo esencial de las reformas estructurales era promover una nueva pauta de desarrollo y una asignación interna más eficiente de los recursos en la economía mexicana, mediante la eliminación de distorsiones inherentes al proteccionismo comercial y a la excesiva intervención del Estado en la actividad económica.

Sin embargo, dos terceras partes del total de las ramas manufactureras modificaron su participación en el PIB del sector en la misma dirección en 1984-1994 que en 1970-1981. Además, de las 18 ramas que más alteraron su participación entre 1984 y 1994 —es decir, a partir de las reformas macroeconómicas— 16 de ellas lo hicieron en la misma dirección entre 1970 y 1981; es decir, acentuaron la tendencia previa. Por ejemplo las tres que en 1987-1994 más aumentaron su participación en el PIB —automóviles, motores y accesorios, y maquinaria y equipo no eléctrico— fueron las mismas que más la aumentaron en 1970-1981. Es decir, al menos con este nivel de detalle, los primeros diez años de reformas macroeconómicas no parecen haber cambiado de manera radical la dirección de las dinámicas de recomposición de la actividad manufacturera que se realizaban durante los años setenta y el auge petrolero.

Una conclusión preliminar es que, a 15 años de haberse iniciado las reformas económicas, la modernización de la manufactura se ha concentrado en pocos rubros y, por tanto, tiene tareas pendientes. En el lapso examinado no se ha dado la recomposición radical del producto industrial. Con pocas excepciones, su estructura y dinamismo no se modificaron (más bien se acentuaron) con respecto a la fase anterior de expansión económica de 1971-1981. A manera de hipótesis se puede proponer que la transformación y modernización se centraron en empresas grandes, exportadoras, con acceso a financiamiento, mientras que las pequeñas acentuaron su retraso tecnológico, productivo, de gestión y capacitación. Ahí, para la mayor parte del segmento no ha habido transformaciones estructurales.

c) *Reorientación de la manufactura mexicana hacia el sector externo.* La poca expansión del PIB manufacturero en los pasados diez años contrasta con su dinámico desempeño exportador. En

los primeros años de las reformas, las ventas externas de los productos manufactureros de México tuvieron un gran aumento, estimulado por la depreciación cambiaria, la escasa actividad económica interna y la urgente reorientación de las ventas de diversas empresas al mercado externo para adquirir divisas. Desde 1990 el dinamismo de las exportaciones manufactureras superó al del PIB manufacturero, aunque el impulso exportador perdió fuerza posteriormente, en parte por la apreciación del peso. En 1995-1997 se aceleraron de nuevo las exportaciones, en esta ocasión en gran medida gracias a la devaluación del peso y al desplome sin precedentes de la demanda interna.

En el periodo 1988-1997 la tasa media de expansión anual de las exportaciones manufactureras en términos reales fue 14%, cuatro veces superior al promedio del PIB. Este favorable desempeño ha llevado la participación de las exportaciones manufactureras (sin maquila) en el PIB del sector de menos de 10% en los años setenta a 27% en la segunda mitad de los ochenta, a 34% en 1994 y a 58% en 1996. El vuelco exportador caracteriza a muchas de las ramas, y se ha fincado en una favorable composición hacia mercados dinámicos de la OCDE, región que absorbe más de 90% del total de las exportaciones mexicanas. Diversos autores han encontrado repetida evidencia de un aumento en la competitividad internacional de las exportaciones manufactureras en los años ochenta y noventa (véase, *inter alia*, Casar, 1989; Máttar, 1996, y Calderón *et al*, 1994). Las importaciones también se han acelerado, lo que ha incidido en la desarticulación productiva de la manufactura. La preocupación por este tema se ha hecho evidente en la revitalización de las discusiones en torno de la política industrial en la actual administración gubernamental (Máttar y Peres, 1997; Secofi, 1996).

En todo caso, persisten los interrogantes respecto a la fuerza y permanencia futuras de la intensa penetración de importaciones manufactureras al mercado mexicano. Su respuesta, de alguna manera, está vinculada con el efecto de las reformas en la estructura manufacturera mexicana y la medida en que la han hecho capaz de competir exitosamente en los mercados nacionales y mundiales. La adquisición de dicha capacidad competitiva está determinada en gran parte por la pauta de formación de capital fijo en el sector manufacturero.

Para el análisis de ello por rama conviene examinar diversos indicadores de la formación de capital fijo. Los más comunes son el cociente inversión/producto, el valor de la corriente de inver-

CUADRO 5. Cocientes inversión fija/PIB en la manufactura, 1970-1994

(Porcentaje, con base en pesos de 1980)

	1970-1976	1977-1982	1983-1987	1988-1994	1985-1987	1985-1994
Manufactura (sin 33, 34 y 36)	9.90	9.69	5.50	5.76	5.46	5.68
11 Carnes y lácteos	1.74	3.80	2.29	2.73	1.94	2.52
12 Frutas y legumbres	6.19	6.88	3.36	5.24	3.90	4.92
13 Molienda de trigo	7.93	5.69	2.81	6.10	3.54	5.35
14 Molienda de nixtamal	0.75	0.78	0.34	0.65	0.32	0.56
15 Beneficio y molienda de café	7.98	8.63	3.74	4.91	3.70	4.55
16 Azúcar	12.22	9.09	1.82	7.26	1.42	5.48
17 Aceites y grasas comestibles	8.38	4.91	2.79	3.49	2.12	3.11
18 Alimentos para animales	2.34	2.60	1.48	2.42	1.58	2.16
19 Otros productos alimenticios	4.44	9.32	4.89	4.95	3.91	4.68
20 Bebidas alcohólicas	5.01	2.66	1.34	1.49	1.17	1.41
21 Cerveza y malta	10.42	8.06	3.80	5.93	3.85	5.44
22 Refrescos y aguas gaseosas	7.51	11.81	7.93	6.66	7.57	6.90
23 Tabaco	2.52	2.89	1.40	4.55	1.35	3.58
24 Hilados y tejidos de fibras blandas	9.43	11.21	4.47	4.83	5.36	5.00
25 Hilados y tejidos de fibras duras	16.71	4.76	1.87	0.93	2.58	1.67
26 Otras industrias textiles	2.51	2.34	0.81	1.69	0.94	1.48
27 Prendas de vestir	2.01	1.64	3.48	1.81	4.73	2.66
28 Cuero y calzado	1.44	2.00	1.55	1.62	1.86	1.70
29 Aserraderos, triplay	6.28	6.34	1.99	0.64	1.13	0.80
30 Otros productos de madera y corcho	1.67	1.92	0.76	1.27	0.64	1.09
31 Papel y cartón	11.00	10.74	5.72	6.25	3.80	5.56
32 Imprentas y editoriales	5.90	6.84	4.04	2.48	5.28	3.24
33 Petróleo y derivados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
34 Petroquímica básica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

35 Química básica	n.d.	32.83	11.48	12.67	11.38	12.33
36 Abonos y fertilizantes	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
37 Resinas sintéticas y fibras artificiales	62.66	19.23	6.74	11.95	6.88	10.59
38 Productos farmacéuticos	16.59	12.22	17.56	13.32	22.57	15.80
39 Jabones, detergentes y cosméticos	6.63	5.01	3.53	4.21	3.46	4.02
40 Otros productos químicos	4.04	4.90	5.74	6.77	6.91	6.81
41 Productos de hule	9.92	5.90	3.23	2.92	2.68	2.85
42 Artículos de plástico	9.53	8.88	4.97	4.69	5.11	4.80
43 Vidrio y productos	19.11	12.99	8.70	6.04	8.11	6.55
44 Cemento	56.08	34.36	16.26	6.75	7.21	6.87
45 Productos de minerales no metálicos	2.98	4.02	2.27	2.45	2.49	2.46
46 Hierro y acero	23.19	43.69	12.34	15.91	8.83	14.04
47 Metales no ferrosos	7.70	5.32	5.34	2.83	5.68	3.58
48 Muebles metálicos	6.90	7.38	4.61	5.58	5.34	5.52
49 Metálicos estructurales	5.34	5.95	4.79	3.31	5.38	3.87
50 Otros metálicos, excepto maquinaria	9.75	6.01	4.83	5.96	5.68	5.88
51 Maquinaria y equipo no eléctrico	7.05	9.75	7.31	4.11	8.27	5.08
52 Maquinaria y aparatos eléctricos	5.37	8.00	6.02	3.22	6.15	3.96
53 Electrodomésticos	8.70	5.76	3.01	4.49	3.31	4.17
54 Aparatos electrónicos	14.92	7.03	7.96	7.26	9.49	7.79
55 Aparatos eléctricos	21.04	20.79	15.39	11.09	17.65	12.74
56 Automóviles	11.81	19.26	24.30	13.29	24.00	14.86
57 Motores y accesorios para autos	9.89	10.32	4.11	3.43	3.43	3.43
58 Equipo y material de transporte	4.26	7.71	4.27	4.14	4.16	4.15
59 Otras industrias manufactureras	2.90	4.00	2.21	2.24	2.27	2.25

FUENTE: Elaboraciones propias con base en datos del INEGI y Banco de México.

CUADRO 6. Acumulación de capital fijo y crecimiento de las exportaciones manufactureras, 1988-1994^a

<i>Exportaciones, pesos de 1993 (variación anual media, 1989-1996)</i>	<i>Acervo bruto de capital fijo, pesos de 1980 (variación anual media, 1988-1994)</i>		
	<i>Menor de 4.3 por ciento</i>	<i>Entre 4.3 y 6.3 por ciento</i>	<i>Mayor de 6.3 por ciento</i>
Menor de 10%	25 Hilados y tejidos de fibras duras	15 Beneficio y molienda de café	16 Azúcar
	32 Imprenta y editorial	20 Bebidas alcohólicas	30 Otros productos de madera
	41 Productos de hule	21 Cerveza y malta	38 Productos farmacéuticos
	44 Cemento	31 Papel y cartón	
	47 Metales no ferrosos	37 Resinas sintéticas y fibras artificiales	
	49 Metálicos estructurales	57 Motores y accesorios para autos	
Entre 10 y 20%	35 Química básica	28 Cuero y calzado	11 Carnes y lácteos
	24 Hilados y tejidos de fibras blandas	42 Artículos de plástico	23 Tabaco
	29 Aserraderos	45 Productos no metálicos	40 Otros productos químicos
		55 Aparatos eléctricos	50 Otros productos metálicos, excepto maquinaria
		59 Otras manufacturas	
Mayor de 20%	51 Maquinaria no eléctrica	17 Aceites comestibles	12 Frutas y legumbres
	58 Equipo y material de transporte	27 Prendas de vestir	13 Molienda de trigo
		43 Vidrio	14 Molienda de nixtamal
		46 Hierro y acero	18 Alimento de animales
		48 Muebles metálicos	19 Otra prod. alimenticia
		52 Maquinaria y aparatos eléctricos	22 Refrescos y gaseosas
		53 Electrodomésticos	26 Otras industrias textiles
			39 Jabones y cosméticos
			54 Aparatos electrónicos
			56 Automóviles

FUENTE: Elaborado con base en información del INEGI y Banco de México.

^a La variación media anual de exportaciones manufactureras en 1989-1996 fue 14.4% (precios de 1993), y la del acervo de capital fijo en 1988-1994 de 5.27% (precios de 1980).

sión fija real y la variación del acervo de capital fijo. Se elaboró una taxonomía de 46 ramas manufactureras, agrupándolas en función de su desempeño en la esfera de inversión y de crecimiento de la actividad productiva en 1988-1994. También se las clasificó por la evolución de sus exportaciones.

En la mayoría de las ramas manufactureras la participación de la inversión en el PIB real no ha recuperado la que tuvo en 1982. Para la manufactura en total el cociente inversión/producto pasó de un promedio de 9.7% en 1977-1982 y a 5.8% en 1988-1994 (véase cuadro 5).¹⁵ El prolongado efecto recesivo de la crisis de 1982 se refleja en la caída subsecuente del coeficiente de inversión, al grado que su promedio en 1983-1987 se ubicó casi a la mitad del que tenía en el quinquenio previo. En 1988-1994 ascendió ligeramente, mientras que la inversión y el producto se expandieron a tasas bajas. Es decir, el cociente inversión/producto también sugiere que las reformas no se acompañaron de un repunte sólido de la inversión en el sector, aunque todo parece indicar que a partir de 1996 ésta se ha recuperado.

El panorama que se percibe de la evolución del cociente inversión/PIB indica un comportamiento de la inversión en la manufactura probablemente más débil del que acusó la tasa de incremento de los acervos brutos de capital fijo. En 1988-1994 sólo 11 de las 46 ramas manufactureras alcanzaron coeficientes de inversión/PIB equiparables a los de 1970-1976 o 1977-1982. Combinando los resultados de ambos enfoques se observa que de las nueve ramas que, con base en ambos criterios (cociente inversión/PIB y tasa de expansión del acervo bruto de capital fijo), muestran gran acumulación de capital fijo en 1988-1994, sólo cuatro coronaron su esfuerzo de inversión con una expansión dinámica del PIB real: otra producción alimenticia, productos farmacéuticos, aparatos electrónicos y automóviles. Estas cuatro ramas se caracterizan, además, porque su esfuerzo de inversión en términos del PIB en 1983-1987 superó al de 1970-1976 o, incluso, al de 1977-1982. Es decir, aun en periodos en que las ventas internas y la actividad fueron bajas, dichas ramas invirtieron y readaptaron su maquinaria y equipo a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía, más abierta a la competencia global y menos dependiente de tratamientos especiales por parte del Estado.

¹⁵ Los valores de estos coeficientes están subestimados, pues la inversión (en el numerador) se refiere sólo a la información que capta la Encuesta, mientras que el producto manufacturero (denominador) corresponde al total de cada rama.

CUADRO 7. Acumulación de capital (1988-1994) y crecimiento manufacturero (1989-1996)^a

<i>PIB, pesos de 1993 (variación anual media, 1989-1996)</i>	<i>Acervo bruto de capital fijo, pesos de 1980 (variación anual media, 1988-1994)</i>		
	<i>Menor de 4.3 por ciento</i>	<i>Entre 4.3 y 6.3 por ciento</i>	<i>Mayor de 6.3 por ciento</i>
Menor de 2.5%	24 Hilados y tejidos de fibras blandas 25 Hilados y tejidos de fibras duras 29 Aserraderos 32 Imprentas y editoriales 41 Productos de hule 44 Cemento 47 Metales no ferrosos 49 Metálicos estructurales 51 Maquinaria no eléctrica 58 Equipo y material de transporte	15 Beneficio y molienda de café 17 Aceites comestibles 20 Bebidas alcohólicas 27 Prendas de vestir 28 Cuero y calzado 45 Productos no metálicos 48 Muebles metálicos 55 Aparatos eléctricos	13 Molienda de trigo 14 Molienda de nixtamal 18 Alimento de animales 23 Tabaco 30 Otros productos de madera
Entre 2.5 y 4.5%	35 Química básica	31 Papel y cartón 37 Resinas sintéticas y fibras artificiales 42 Artículos de plástico 52 Maquinaria y aparatos eléctricos 57 Motores y accesorios para autos 59 Otras manufacturas	16 Azúcar 22 Refrescos y gaseosas 38 Farmacéuticos 39 Jabones y cosméticos 40 Otros productos químicos 50 Otros productos metálicos, excepto maquinaria
Mayor de 4.5%		21 Cerveza y malta 43 Vidrio 46 Hierro y acero 53 Electrodomésticos	11 Carnes y lácteos 12 Frutas y legumbres 19 Otra prod. alimenticia 26 Otras industrias textiles 54 Aparatos electrónicos 56 Automóviles

^a En 1989-1996 la variación media anual del PIB real manufacturero fue de 3.45% a precios de 1993, y la del acervo bruto de capital fijo en 1988-1994 de 5.27% a precios de 1980; con base en cifras del INEGI y Banco de México.

Un aspecto interesante es que tres de estas cuatro ramas fueron antes objeto de programas especiales de fomento industrial: la farmacéutica, la electrónica y la automotriz. Asimismo, estas tres ramas contaron con presencia importante de capital foráneo; de hecho, las dos últimas son las que más han atraído inversión extranjera directa al país, al grado que en la región latinoamericana son las ramas con más inversión extranjera directa en los noventa (CEPAL, 1998).

La presencia de capital extranjero marca la gran mayoría de las ramas que sostuvieron un proceso dinámico de inversión. Las cifras para 1994-1997 muestran que las ramas con mayor participación en la inversión extranjera directa que fluyó a la manufactura mexicana también fueron dinámicas en cuanto a la inversión: elaboración de otros productos alimenticios, refrescos y gaseosas, tabaco, hierro y acero, maquinaria, equipo y accesorios eléctricos, equipo electrónico e industria automotriz. Las demás ramas cuya acumulación de capital fue intensa en el periodo de reformas pertenecen a la división de productos metálicos, maquinaria y equipo (aparatos electrónicos, vehículos automotores y otros productos metálicos, excluyendo maquinaria) y la división de sustancias químicas, derivados del petróleo, caucho y plástico (farmacéuticos, jabones y cosméticos y otros productos químicos).

Como se dijo antes, un elemento notorio del desempeño manufacturero de México a raíz de la caída del mercado petrolero mundial y del abandono de la estrategia de sustitución de importaciones a partir de mediados de los ochenta fue la gran reorientación de la producción local a los mercados externos.

Existe una tendencia de las ramas cuya acumulación de capital fue más (menos) dinámica a ubicarse entre las que más (menos) rápidamente aumentaron sus exportaciones. Así, de las 17 ramas que conforman el grupo cuya acumulación de capital fijo reaccionó rápidamente, diez se encuentran en el grupo que aumentó sus exportaciones a más de 20% anual (sección inferior derecha del cuadro 6). De estas diez, las ramas frutas y legumbres, otra producción alimenticia, otras industrias textiles, aparatos electrónicos y automóviles también están entre las que más rápidamente expandieron su actividad en 1989-1996.

Asimismo, la mayoría de las ramas con poca inversión en capital fijo tiende a ubicarse en el grupo de menor crecimiento de exportaciones. Sólo dos ramas con poca inversión se colocan entre las que más aumentaron sus exportaciones en 1989-1996: maqui-

**CUADRO 8. Resultados seleccionados de la función inversión en grupo de acumulación
dinámica 1970-1994^a**

(Metodología de panel; con la variable dependiente siendo el cociente inversión/producto a precios de 1980)

Ecuación	Crecimiento del PIB		Var. dep. rezagada	Otras variables		Tasa interés (real)	Crédito al sector privado (real)	\bar{R}^2	D.W.
	Actual	Previo		Nombre	Coefficiente estimado				
1	0.068 (0.06)		0.359 (0.00)					0.61	1.76
2		0.047 (0.01)	0.429 (0.00)					0.63	1.87
3	0.059 (0.14)	0.077 (0.03)	0.444 (0.00)			-0.002 (0.89)		0.64	1.88
4	0.062 (0.10)	0.069 (0.06)	0.442 (0.00)			-0.172 (0.33) d		0.64	1.87
5		0.095 (0.01)	0.433 (0.00)			-0.010 (0.52)		0.65	1.89
6		0.089 (0.01)	0.426 (0.00)			-0.163 (0.36)d		0.63	1.86
7		0.087 (0.01)	0.429 (0.00)				0.009 (0.01)	0.64	1.88
8	0.056 (0.13)		0.353 (0.00)				0.008 (0.02)	0.61	1.77
9		0.063 (0.11)	0.431 (0.00)	Precio inversión	-3.035 (0.19)		0.002 (0.81)	0.64	1.88

10	0.060 (0.11)	0.431 (0.00)	Precio inversión	-3.510 (0.00)		0.64	1.89
11	0.039 (0.29)	0.356 (0.00)	Precio inversión	-3.797 (0.00)		0.61	1.79
12	0.095 (0.01)	0.432 (0.00)	IED real	0.085 (0.22)	0.007 (0.07)	0.64	1.88
13	0.087 (0.01)	0.424 (0.00)	Permisos importación	0.002 (0.62)	0.010 (0.06)	0.64	1.88
14	0.087 (0.01)	0.429 (0.00)	Tasa de ganancia (R)	0.029 (0.62)	0.009 (0.01)	0.66	1.89
15	0.048 (0.23)	0.419 (0.00)	Inversión pública	0.157 (0.06)	0.011 (0.06)	0.64	1.87
16	0.105 (0.01)	0.424 (0.00)	Tasa interés EUA, real	0.083 (0.12)	0.012 (0.00)	0.64	1.90
17	0.093 (0.01)	0.413 (0.00)	Explotación petrolera	0.103 (0.00)	0.015 (0.00)	0.64	1.89
18	0.084 (0.02)	0.426 (0.00)	Q-Tobin	-0.001 (0.67)	0.010 (0.03)	0.66	1.88

FUENTE: Estimaciones propias con E.Views 3.0 y datos de Banco de México, INEGI, Secofi y FMI.

^a Cifras en paréntesis son los "p"-valores. "R" indica rezago en la variable. La "d" indica que la variable tiene diferencias por rama. IED = inversión extranjera directa. Q-tobin = índice de cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores en términos reales. La variable petrolera es la explotación de hidrocarburos en dólares constantes con base en su precio mundial y el índice de precios de maquinaria en los Estados Unidos. Precio de inversión es el deflacionador de inversión fija entre el del PIB agregado. La tasa de ganancia por rama es el cociente del excedente de explotación y del acervo de capital fijo, ambos a precios corrientes y netos de depreciación.

**CUADRO 9. Resultados seleccionados de la función inversión en grupo
de acumulación lenta 1970-1994^a**

(Metodología de panel; con la variable dependiente siendo el cociente inversión/producto a precios de 1980)

Ecuación	Crecimiento del PIB		Var. dep. rezagada	Otras variables		Tasa interés (real)	Crédito al sector privado real)	\bar{R}^2	D.W.
	Actual	Previo		Nombre	Coefficiente estimado				
1	0.190 (0.32)		0.588 (0.00)					0.50	2.34
2		0.306 (0.09)	0.469 (0.00)					0.42	2.37
3	0.161 (0.43)	0.261 (0.18)	0.463 (0.00)			-0.041 (0.61)		0.42	2.37
4	0.120 (0.53)	0.288 (0.15)	0.472 (0.00)			0.367 (0.60) d		0.42	2.37
5		0.309 (0.09)	0.466 (0.00)			-0.019 (0.80)		0.42	2.37
6		0.327 (0.08)	0.472 (0.00)			0.381 (0.58) d		0.42	2.37
7		0.294 (0.11)	0.466 (0.00)				0.012 (0.50)	0.42	2.37
8	0.165 (0.39)		0.583 (0.00)				0.018 (0.34)	0.50	2.33
9		0.347 (0.10)	0.459 (0.00)	Precio inversión	6.569 (0.60)		0.029 (0.43)	0.45	2.37

10		0.285 (0.14)	0.469 (0.00)	Precio inversión	-1.991 (0.75)	0.45	2.36
11	0.159 (0.41)		0.589 (0.00)	Precio inversión	-4.049 (0.52)	0.50	2.34
12		0.298 (0.11)	0.465 (0.00)	IED real	-0.128 (0.69)	0.42	2.37
13		0.309 (0.09)	0.447 (0.00)	Permisos importación	0.037 (0.20)	0.42	2.35
14		0.304 (0.10)	0.465 (0.00)	Tasa (R, d) ganancia	-0.394 (0.66)	0.42	2.37
15		0.115 (0.57)	0.450 (0.00)	Inversión pública	0.834 (0.05)	0.43	2.34
16		0.159 (0.40)	0.463 (0.00)	Tasa interés EUA, real	-0.585 (0.02)	0.43	2.33
17		0.295 (0.11)	0.464 (0.00)	Explotación petrolera	-0.008 (0.60)	0.42	2.36
18		0.282 (0.12)	0.455 (0.00)	Q-Tobin	-0.011 (0.25)	0.42	2.36

FUENTE: Estimaciones propias con E.Views 3.0 y datos de Banco de México, INEGI, Secofi y FMI.

^a Cifras en paréntesis son los "p"-valores. "R" indica rezago en la variable. La "d" indica que la variable tiene diferencias por rama. IED = inversión extranjera directa. Q-tobin = índice de cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores en términos reales. La variable petrolera es la explotación de hidrocarburos en dólares constantes con base en su precio mundial y el índice de precios de maquinaria en los Estados Unidos. Precio de inversión es el deflacionador de inversión fija entre el del PIB agregado. La tasa de ganancia por rama es el cociente del excedente de explotación y del acervo de capital fijo, ambos a precios corrientes y netos de depreciación.

naria no eléctrica y equipo y material de transporte, probablemente porque estaban operando con capacidad ociosa. Un fenómeno similar ocurre si se considera al PIB en lugar de las exportaciones; en general se observa que las ramas que se ubican en la diagonal principal del cuadro 7 son casi la mitad, lo que sugiere una asociación positiva entre el crecimiento del PIB y el de la inversión.

d) *Determinantes de la inversión en la manufactura.* Se efectuó un ejercicio econométrico para identificar los determinantes de la inversión en la manufactura, partiendo del modelo analítico del “acelerador” y tomando en cuenta distintas mediciones de los costos de uso del capital y otras variables que la bibliografía identifica como pertinentes en el proceso de acumulación de capital fijo en un contexto de reformas económicas. Los resultados se informan en los cuadros 8 y 9.¹⁶

Los resultados sugieren un efecto positivo y significativo del acelerador y la inversión rezagada. Los coeficientes de la tasa de interés real fueron negativos, en concordancia con la teoría, pero distaron de captar una influencia significativa en la inversión. Ello podría deberse en parte a que la medición de la tasa de interés real utilizada corresponde a la tasa *ex post* y no a la *ex ante*. Empero, cabe señalar que, en el trabajo de campo, los directivos y ejecutivos entrevistados tendieron a identificar más a la disponibilidad de crédito —que a su costo— como la variable financiera que en realidad facilita u obstaculiza la inversión fija. Más aún, en la mayoría de las entrevistas con empresas grandes y grupos se afirmó que el financiamiento relevante para las decisiones de inversión no es tanto el de origen nacional sino el de mercados extranjeros, sea bancario o no bancario.

Las cámaras y asociaciones industriales tendieron a confirmar que las condiciones del mercado financiero interno pueden ser irrelevantes para la gran empresa que tiene lazos internacionales y vastos recursos propios, pero tienen peso para la pequeña empresa, que depende en buena medida de dicha fuente para financiar tanto inversión fija como capital de trabajo. Entonces, al excluir la tasa de interés real como variable explicativa de la inversión, los resultados confirmaron el efecto positivo y significativo tanto del acelerador como de la inversión rezagada.

Los resultados de sustituir la tasa de interés real por la evolución de los precios relativos de la inversión fija *versus* los precios implícitos del PIB apuntaron una influencia significativa de éstos

¹⁶ La especificación del modelo se puede consultar en Moreno-Brid (1998b).

en la acumulación de capital en la manufactura en el nivel agregado. Este resultado es congruente con otros estudios de la inversión en la América Latina y México. Así, sugiere que, *ceteris paribus*, el abaratamiento de los bienes de capital es un estímulo a la inversión en capital fijo. Desafortunadamente, en la medida en que este abaratamiento se acompañe de una apreciación del tipo de cambio real, tiende a desmotivar la inversión en sectores comerciales. Tal dinámica es, en principio, contraria a la orientación del aparato productivo hacia el sector externo. Además, de manera casi sistemática, los procesos de apreciación sostenida del tipo de cambio tienden históricamente a desembocar en crisis de balanza de pagos, que interrumpen el proceso de inversión y desestabilizan a la economía.

El crédito interno al sector manufacturero rezagado acusó una influencia positiva y significativa en la inversión —manteniendo el efecto de la expansión de la actividad económica y la inversión rezagada. En cuanto a la influencia de la inversión extranjera directa se obtuvieron resultados que apuntan a un efecto positivo pero poco significativo en la formación de capital en la industria, mientras que en el caso de la inversión pública parece haber un efecto complementario entre ella y la inversión fija en la industria manufacturera. Este resultado también coincide con el de otros análisis para economías en desarrollo.

La sensibilidad de la inversión en la manufactura respecto al crecimiento económico se ratificó persistentemente en las entrevistas. De modo sistemático se subrayó que el atractivo del mercado de los Estados Unidos se potenció con la puesta en marcha del TLCAN, pero que un crecimiento alto y sostenido de la economía nacional es requisito para un proceso sólido de acumulación de capital fijo. Los entrevistados consideraron que, si bien el mercado externo se ha convertido en pilar importante de las estrategias corporativas, un mercado interno en expansión es indispensable para apuntalar la dinámica de inversión en capital fijo en la manufactura.

Gran parte de los empresarios afirmó que las condiciones de inseguridad en la propiedad desmotivan la inversión, nacional y extranjera; además, distorsionan el proceso de acumulación e inciden en una pérdida de competitividad internacional. Afirmaron que en muchas ramas de actividad manufacturera la inversión fija ha tenido que orientarse en mayor grado que antes a la adquisición de equipo de seguridad y vigilancia para proteger las instalaciones fabriles y las actividades de comercialización y transporte

de productos al consumidor final. Tal inseguridad afecta a ramas de actividad manufacturera de productos de consumo final, pero también a fabricantes de insumos intermedios. Así, por ejemplo, la Cámara de la Industria Textil considera que el robo de sus productos mina mucho la competitividad del producto mexicano, elevando costos unitarios de operación por la presión de los gastos en rubros de seguros, vigilancia y protección.

Como se dijo en el recuento teórico, en situaciones de alta incertidumbre —propia de periodos de reforma o cambio de estrategia económica— la inversión en capital fijo puede tardar mucho tiempo en reactivarse. Igualmente, una vez puestos en marcha, los proyectos de ampliación o modernización de la capacidad productiva pueden ser difíciles de interrumpir ante fluctuaciones en el ritmo de actividad económica u otros condicionantes. Tal comportamiento inercial de la inversión se observó de manera clara en 1995, según ciertos empresarios, en ramas manufactureras particulares. En efecto, en ese año, no obstante la drástica caída del mercado interno, diversas empresas continuaron las ampliaciones y modernizaciones del acervo de capital fijo que ya antes habían comenzado a ejecutar. Ejemplos de este tipo fueron la industria del acero y de autopartes, que continuaron ejecutando importantes proyectos destinados a la exportación en ese año, a pesar de la caída de la demanda interna.

2. La industria maquiladora

La industria maquiladora de exportación ha experimentado en los pasados 15 años un crecimiento arrollador y se ha constituido en el sector más dinámico de la economía en los años ochenta y noventa. Los campos en los que se ha expresado con mayor fuerza la importancia de las empresas maquiladoras de exportación (EME) son la inversión, el comercio exterior y el empleo.

La aparición de las EME en México data de mediados de los años sesenta, pero sólo a partir de los ochenta adquirieron importancia creciente en la economía; desde el punto de vista gubernamental, su importancia estribó esencialmente en su alta generación de empleos y divisas, con la consecuente expansión de las corrientes comerciales totales. En esta misma perspectiva, las EME constituyen evidencia de efectos positivos de la apertura comercial. Lo que no se ha logrado todavía es estrechar los enlaces industriales de la maquila con el resto de la manufactura.

Las empresas maquiladoras han podido optar entre la adquisición de materias primas locales o importadas, en función de su precio, volumen, oportunidad y calidad; el saldo ha sido a favor de los insumos foráneos. Por lo que se refiere a la inversión, el marco de excepción en el que han operado las maquiladoras de exportación, que ha permitido inversión foránea extranjera mayoritaria, fue definitivo en el crecimiento de la maquila de exportación. Sólo en el periodo 1993-1997 la inversión fija bruta en la maquila creció 30% anual, acumulando 12 198 millones de dólares, 11% del total nacional.

El número de EME puede constituir un indicador del éxito de las reformas económicas para atraer inversión, y su acelerada expansión confirma que México ha asistido a una nueva ola de industrialización, vinculada con el comercio de mercancías y su producción utilizando preferentemente insumos extranjeros. La puesta en marcha del TLCAN ha sido un mecanismo efectivo para atraer inversión directa a los programas de maquila de exportación. Las nuevas inversiones realizadas en el marco del TLCAN obtuvieron una ventaja competitiva respecto a las realizadas en el Caribe y Centroamérica. Además, el TLCAN impulsa el desarrollo de tendencias que ya existían antes de su operación, aunque la mayor parte de manera embrionaria. Entre ellas están el creciente interés de vender productos localmente, el ascenso de la inversión asiática debido a las reglas de origen y la constitución del sector textil como el mayor exportador de prendas de vestir a los Estados Unidos.

Existen algunos problemas que inhiben el potencial multiplicador de la maquiladora. El primero es su gran dependencia de los insumos foráneos, lo que se traduce en enlaces productivos débiles y con características de economía de enclave. La dinámica de las corrientes de comercio, la inversión y la expansión del empleo ha sido golpeada progresivamente por la actividad de las EME. No obstante, si se descuenta la aportación de estas empresas, el comportamiento de esas mismas variables acusa resultados muy menores. Particularmente el efecto de la maquila de exportación en los sectores textil, electrónica y equipo de transporte ha sido relevante para el desempeño de estas ramas en el ámbito nacional.

Por otra parte, el elevado dinamismo de la maquila ha sido posible por su independencia respecto a los ciclos económicos nacionales, caracterizados por crisis recurrentes. Al depender de la

dinámica de la economía estadounidense, la maquila de exportación ha expresado el ciclo largo de expansión de ésta. Su crecimiento está, pues, determinado fundamentalmente por el de la economía de los Estados Unidos.

Una de las cuestiones clave para el desarrollo de la maquila es la existencia de cuatro factores estratégicos que han creado juntos una dinámica sinergia. El primero es el desarrollo de un marco comercial y de inversión sumamente desregulado para el intercambio comercial y la inversión en relación con el prevaleciente en el resto de la economía nacional. La enorme brecha salarial entre los Estados Unidos y México creó una segunda fuente de competitividad para las mercancías estadounidenses y dio a México una posición privilegiada para el desarrollo de la maquila de exportación. La cercanía geográfica constituye un tercer factor, dados los bajos costos de transporte debido al menor tiempo y distancia de los centros de abastecimiento de materias primas. Por último, el TLCAN es un nuevo factor que ha reforzado a los otros tres. Mientras que los primeros han estado operando por más de 30 años, el último se ha sumado a partir de 1994 e impreso un dinamismo mayor a esta actividad.

¿Es posible afirmar que las reformas económicas fueron un marco que impulsó la inversión en este sector? En cierta medida, sí. El ciclo de reforma económica estableció un proceso de apertura y desregulación de la economía de manera acelerada. El TLCAN, como expresión de las reformas, se constituyó en un referente esencial en la percepción de las empresas al crear un marco de confianza para las operaciones de producción. Las reformas económicas permitieron que los productores nacionales adquirieran insumos y bienes de capital en mejores condiciones de precio. No obstante, el aparato industrial no ha podido competir exitosamente en muchas ramas, lo que ha resultado en un aumento sistemático del contenido importado en la producción. Esto significa un proceso de maquilización, ya que el modo de operar de dicho programa se ha extendido en la medida en que los aranceles han disminuido o desaparecido.

En síntesis, la maquila de exportación es el único sector que creció sostenidamente en 1980-1997. Detrás de su dinamismo están condiciones de excepción en materia de inversión extranjera y de reglamentaciones al comercio exterior. El ciclo de reformas económicas contribuyó notoriamente a acercar la operación de las empresas de manufactura no maquiladoras al esquema de opera-

ción de la maquila de exportación. En esas condiciones y en un ambiente de caída de las barreras al comercio, la importación creciente de insumos, principalmente por parte de los sectores exportadores, está maquilizando de manera gradual la producción. Los pobres enlaces industriales son prueba de que nos encontramos ante una economía de enclave. Así, el verdadero éxito de la maquila ha sido constituirse en un nuevo paradigma industrial, que ha significado un proceso de desindustrialización en algunos sectores.

CONCLUSIONES Y SÍNTESIS

A más de diez años de la puesta en marcha de profundas reformas económicas para situar al sector privado como motor del desarrollo económico que opere en un mercado abierto a la competencia internacional, la inversión se ha recuperado sólo parcialmente del desplome que tuvo al finalizar la bonanza petrolera, en 1981, y su repunte en el pasado decenio no muestra la fuerza que asegure que la economía ingrese en una trayectoria de crecimiento elevado y persistente.

La pausada inversión a lo largo del periodo de reformas se refleja en un modesto crecimiento del PIB, con avances y retrocesos que no logran consolidar una pauta de expansión elevada. Enmarcadas por políticas cambiarias utilizadas como instrumento de estabilización de precios a costa de minar el equilibrio externo, las fases expansivas han sido de corta duración, quedan truncas, acaban presionando de manera excesiva la balanza comercial y desembocan en crisis de divisas.

Diversos son los factores que explican la limitada respuesta de la inversión a las reformas económicas. En primer lugar, dichas reformas explícitamente declararon como objetivo la neutralidad sectorial y se propusieron eliminar todo tipo de estímulos, subsidios o programas especiales de fomento de actividades específicas, independientemente de que estuviesen dirigidas a sectores comerciables o no comerciables. Dicha reorientación estratégica implicó, asimismo, el rechazo a aplicar medidas para promover el gasto en inversión *vis à vis* en consumo. El caso más notorio fue la liberación financiera que, sin esquemas adecuados para la supervisión del uso de recursos, detonó un auge sin precedente en el crédito al consumo y una caída en la tasa de ahorro privado, lo que contribuyó al estallido de la crisis del sector externo en 1994-1995.

La falta de promoción de la formación de capital fijo en esta transición se combinó con elementos de incertidumbre introducidos por el cambio de estrategia de desarrollo económico, que *per se* tendieron a posponer e interrumpir proyectos de inversión.

En segundo lugar, la eliminación de estímulos e incentivos de corte sectorial tendió a afectar con mayor fuerza al sector tradicionalmente líder en la formación de capital, la manufactura, pues ésta había sido la actividad más favorecida y protegida durante la sustitución de importaciones e intervención estatal. Así, el abandono del tratamiento preferencial que gozó vino *ex ante* a presionar más la tasa de rentabilidad relativa de la industria, lo que inhibió la inversión en este sector. Así, aun cuando hubo otros sectores que absorbieron inversión gracias a las reformas, estas inversiones no compensaron la menor cantidad de recursos dirigidos a la manufactura y, una vez terminada la fase intensa de privatizaciones, la industria no recuperó su dinamismo inversionista, salvo en contados sectores.

Finalmente, un tercer factor que inhibió la inversión, en este caso en la producción de bienes comerciables, fue la apreciación del tipo de cambio real en 1988-1994. Es cierto que en países en desarrollo la apreciación cambiaria real *a priori* estimula la inversión fija, pues abarata el precio relativo de maquinaria y equipo importados, pero este estímulo es parcial o totalmente contrarrestado, pues modifica los precios relativos de manera que induce la reasignación de factores hacia la producción de bienes y servicios no comerciables. Otro factor que también pesó negativamente fue la caída en la inversión pública, primero por la mayor fuerza de las relaciones intercomplementarias (*crowding in*) que la de las de desplazamiento (*crowding out*) y, segundo, por el efecto directo en la formación de capital de los sectores cuya actividad está todavía en buena medida o totalmente en manos del Estado, como electricidad, petróleo, gas, agua y carreteras, entre otros.

Después del desplome en 1995, la inversión se viene reactivando, sobre todo en los sectores vinculados con las exportaciones o sectores emergentes, como el automotriz, aparatos eléctricos y electrónicos, y las telecomunicaciones. Su buen desempeño refleja el esfuerzo del capital extranjero —y en alguna medida del nacional— por reconvertir a la planta productiva mexicana en proveedora de peso del mercado estadounidense. Debe apuntarse que la reconversión de ambas industrias viene de antes de las re-

formas, y fue promovida por políticas económicas explícitas. Es decir, las reformas macroeconómicas sirvieron para consolidar o impulsar el dinamismo que ya tenían, al otorgar mayor margen de libertad a las transnacionales en su toma de decisiones respecto a la ubicación de plantas en México, en concordancia con sus particulares estrategias globales de producción.

En estas actividades dinámicas se dio una positiva sinergia entre las estrategias de las empresas transnacionales y las reformas económicas de México. Esta correlación se tradujo en una sólida inversión que permitió construir, ampliar o modernizar las plantas de producción en el país, con capacidad de competir internacionalmente y alcanzar elevadas tasas de expansión de su producción.

Las reformas no han logrado una respuesta favorable de la acumulación de capital fijo y su éxito en colocar al sector privado como pivote central del desarrollo económico ha sido mixto. Por un lado, no aumentaron la tasa de expansión de largo plazo de la economía mexicana a niveles satisfactorios. Tampoco consiguieron eliminar su tendencia al desequilibrio externo y proclividad a sufrir crisis de balanza de pagos. Más aún, algunas reformas hacia la colocación del sector privado como eje del crecimiento económico se aplicaron de manera errónea, causaron enormes costos sociales y económicos, y *de facto* debieron ser revertidas. La privatización del sistema bancario comercial y la concesión de carreteras al sector privado —acciones decisivas para el buen funcionamiento de la economía— pronto redundaron en un deterioro espectacular en el desempeño de estas actividades que obligó al gobierno a la creación de esquemas especiales para su rescate financiero.

En el mediano plazo algunas reformas han tenido efectos negativos, pues no consideraron mecanismos de supervisión y regulación, lo que contribuyó a desatar una crisis del sistema bancario que aún no termina, al punto que la banca comercial se ha convertido en absorbente neta de recursos del sector privado (en el periodo 1995-1999 al menos) por vez primera en muchos años. El hecho se agrava en la medida en que la indefinición del curso legal de ciertos aspectos del llamado rescate bancario y la posible insolvencia del sistema crean incertidumbre que incide en menor disponibilidad de recursos y dificulta el financiamiento de la inversión.

Otro ejemplo de la importancia de distinguir entre el fondo de las reformas macroeconómicas y su modo de aplicación práctica

es la privatización. Ésta vino a ser piedra angular que desató la inversión en la siderurgia, pero fue impotente para resolver el estancamiento de la inversión en la producción de fertilizantes. En el primer caso, el cambio en el régimen de propiedad favoreció el mejor funcionamiento de los mecanismos de competencia en la industria y, luego, la mayor inversión en ella. En el segundo, la desincorporación de la paraestatal agudizó incertidumbres fundamentales en la disponibilidad de materias primas y, con ello, descarriló proyectos de inversión. Caso similar es el de la industria azucarera que, después de varios ciclos de privatización y desincorporación, continuó sin resolver problemas fundamentales en su estructura. Apenas muy recientemente parece dejar atrás el prolongado estancamiento al ligarse con empresas en enlaces posteriores de la cadena productiva.

En esa misma línea, es claro que la difícil situación que atraviesa la industria petroquímica no depende de la privatización de los complejos industriales de Pemex, sino de la reticencia de ésta a establecer contratos de abasto de largo plazo. El problema se incrementa por la renuencia o incapacidad gubernamental de dedicar grandes recursos a renovar los activos de la industria petrolera y de los complejos de producción petroquímica, y a fomentar la mayor integración en la industria.

Las reformas económicas constituyen una oportunidad de generación y simultáneamente de destrucción de la capacidad productiva. Sus objetivos y modo de aplicación determinan su efecto en la reorientación de la dinámica macroeconómica. Al abrir mercados y eliminar la injerencia estatal, las reformas estimulan actividades que en principio se verán favorecidas por la redefinición de los vectores de precios y rentabilidades relativas inherentes al nuevo contexto macro; pero a la vez amenazan con la desaparición de empresas y plantas que operan en actividades que, en principio, el nuevo contexto macroeconómico ha tornado difícilmente viables. En el desenlace desempeñan un papel central las variables macroeconómicas del tipo de cambio y las tasas de interés reales. Su evolución puede convertirse —como en buena parte del periodo de reformas en México— en obstáculo a la consecución de niveles de competitividad internacional en la manufactura. La resultante final de la inversión fija neta, de la creación y destrucción de capacidad productiva, es la que determina el efecto de las reformas macroeconómicas en la tasa de crecimiento económico de largo plazo.

Una conclusión inmediata es que sería deseable que la implantación de las reformas se acompañe de medidas que remuevan trabas a la formación de capital, es decir, que favorezcan la creación de capacidad productiva para competir en los mercados internacionales sin apoyo permanente de subsidios o medidas especiales. Conviene asimismo promover la reinversión de utilidades en las empresas manufactureras. Urge asegurar sistemas de intermediación que eviten el despilfarro de los escasos recursos financieros externos e internos.

El uso elevado de la capacidad instalada y el rápido crecimiento de la actividad productiva son catalizadores fundamentales de la inversión fija. Instrumentar reformas macroeconómicas cuando la actividad productiva está en plena expansión tiende a favorecer la formación de capital fijo y a suavizar su redireccionamiento. Por lo contrario, implantarlas en fases de recesión dificulta la reestructuración, dada la inercia de estancamiento del proceso de formación de capital.

Sin restar importancia al buen desempeño exportador de la manufactura, es de destacar que la sensibilidad de la inversión fija al ritmo de la actividad económica interna fue ratificada en las entrevistas con directivos y funcionarios de cámaras industriales. De manera sistemática, los entrevistados subrayaron que el atractivo de México como sede de producción se potenció con el TLCAN, pero que el crecimiento alto de la demanda nacional es requisito para la acumulación robusta de capital fijo. Por otra parte, ha sido notoria la penetración de importaciones. El incremento de la elasticidad ingreso de las importaciones desde mediados de los años ochenta continúa hoy en día. Esta mayor elasticidad-ingreso contradice la noción de que la ola de importaciones pronto perdería fuerza, cuando los consumidores mexicanos se acostumbraran al acceso a productos externos. Además del elevado contenido de insumos externos en las exportaciones, existe la ruptura de cadenas de valor agregado internas, provocada por el desplazamiento y eliminación de empresas que antes producían localmente. La inversión para regenerar estas cadenas o construir otras más en diferentes sectores de la manufactura es decisiva para el desarrollo económico del país. Esta formación de capital fijo y la reparación del tejido interindustrial determinaría la medida en que la reorientación exportadora de la industria contribuyera a la expansión elevada y sostenida de toda la economía, para dejar atrás el agobio de las recurrentes crisis de divisas.

La economía mexicana todavía no obtiene tasas de expansión similares a sus elevadas pautas históricas. Sería deseable que el alto crecimiento del PIB en 1996-1999 (5% en promedio anual) —tras su descalabro en 1995— en verdad inaugure una era de gran expansión. Por lo pronto, el crecimiento perdió impulso en 1998 y 1999 —por los acontecimientos en Asia y sus repercusiones en los mercados financieros y comerciales internacionales—, aunque se espera que se acelere de nuevo en el año 2000 (4.5%). Con todo, es complejo evaluar si aun ese moderado ritmo de alza será sostenible o si habrá que instrumentar medidas de contracción de la demanda para evitar desembocar, una vez más, en problemas de balanza de pagos. Pero, en cualquier caso, un proceso sólido de inversión fija es indispensable para el crecimiento sostenido en el mediano y largo plazos.

Síntesis

Uno de los principales objetivos de la implantación de un nuevo modelo de desarrollo era justamente incidir en la tasa de inversión del sector privado y acercar la producción —que se esperaba fuera más competitiva— a los mercados internacionales. En México esta meta se ha logrado en parte al configurarse un sector moderno, inversionista, exportador, competitivo internacionalmente que, sin embargo, se reduce a muy pocas empresas y, por tanto, es incapaz de sostener el crecimiento de toda la economía en el largo plazo.

La investigación permite constatar que el proceso de reformas ha incidido de manera decisiva en el comportamiento de los agentes. La dirección y la característica temporal del efecto de las reformas no siempre fueron los previstos, y los resultados en ocasiones se alejaron de lo esperado; el proceso de inversión es complejo y en él intervienen muchos otros factores que se entremezclan con las reformas, como son la política macroeconómica, anclada en la estabilidad fiscal y monetaria, y las condiciones de la economía internacional, que influyen crecientemente en el acontecer interno.

La estrategia ha tenido que enfrentar dificultades y encrucijadas en determinados momentos de su implantación, lo que habría influido en la celeridad de la respuesta de los agentes económicos, en particular en la toma de decisiones de inversión. Así, por ejemplo, durante la primera parte del decenio de los noventa,

mientras se pregonaba la necesidad de reconvertir a la industria para exportar, así como utilizar el tipo de cambio como ancla nominal para contener la inflación, se apreciaba en términos reales, incidiendo en la pérdida de competitividad de las exportaciones que, aun así, se expandieron de modo considerable durante ese lapso. Las importaciones crecieron todavía más, lo que ha tendido a reproducir el problema crónico del sector externo de la economía mexicana, que prevalece a la fecha.

Las empresas que lideran el dinamismo de la economía por lo regular están vinculadas con el exterior, en materia de abasto de insumos, tecnología, financiamiento y mercados, lo que genera magros efectos multiplicadores hacia el resto de la economía. Por otro lado, la vasta mayoría del tejido productivo, integrada por empresas pequeñas, sufre un rezago inversionista y productivo, lo que ha configurado un aparato económico segmentado que, en su conjunto, muestra un desempeño poco satisfactorio. En ese sentido, hace falta una estrategia que motive mayor inversión, en especial en sectores que puedan contribuir a fortalecer la articulación interna del aparato productivo. Las principales conclusiones del estudio se resumen a continuación.

i) *Crecimiento insuficiente.* El dinamismo de la formación de capital fijo en los pasados 15 años es francamente insuficiente para alcanzar un ritmo de crecimiento económico alto y sostenido en el largo plazo. El crecimiento de la inversión agregada en los pasados 20 años apenas promedia poco más de 1% por año, lo que es insuficiente para las necesidades de desarrollo del país. Durante dicho periodo se suscitaron fluctuaciones de amplia magnitud en la inversión que han impedido consolidar una recuperación duradera de la tasa de crecimiento del producto. Sin embargo, después de la fuerte caída de 1982-1988 (4% promedio anual), en el periodo reciente (1988-1999) la tasa de crecimiento anual promedia 5%, aun a pesar del desplome de 29% en 1995, lo que confiere cierto optimismo al panorama futuro.

ii) *Profundidad de las reformas.* Aunque, en general, las reformas económicas en México se caracterizan por su celeridad y profundidad, en el caso particular de las desincorporaciones el Estado todavía mantiene una presencia importante en actividades clave, con amplios efectos multiplicadores que potencian o inhiben el proceso de inversión de toda la economía. Así, la paraestatal Pemex mantiene el control de la exploración, extracción y refinación de hidrocarburos y de la producción de los principa-

les petroquímicos básicos. En contraste, la banca comercial y las telecomunicaciones se privatizaron totalmente y se desincorporaron casi toda las empresas paraestatales de la manufactura.

iii) *Asimilación de las reformas.* Las primeras señales del cambio de modelo, a mediados del decenio de los ochenta, no fueron percibidas como permanentes por muchos agentes, principalmente de los sectores más cerrados o propios de establecimientos pequeños, con reducido acceso a la información y limitado aprendizaje; pero también hubo empresas grandes que evaluaron que los cambios eran transitorios. Es conocido que la toma de decisiones de inversión es un proceso complejo en el cual intervienen muy diversos factores, cuyo número y variedad se incrementó en los años ochenta, como consecuencia de las transformaciones institucionales y en la política económica. De este modo, se aprecia que la respuesta de la inversión fue muy heterogénea, pues mientras algunos aprehendieron de inmediato las señales y orientaron su producción a la exportación, otros estimaron que eran temporales o simplemente no tuvieron acceso a recursos para modernizarse.

iv) *Efecto de las reformas.* Las reformas parecen no haber modificado de manera importante las grandes tendencias de la economía, excepto en lo que atañe a la gravitación de las exportaciones en la economía global y al cambio en su estructura, lo cual en gran medida se explica por la reorientación de la inversión hacia estos sectores. En 1980 las exportaciones representaban menos de 8% del PIB y en 1998 superaron el 30%. Las ventas externas de petróleo representaban 75% del total a principios de los años ochenta; hoy las manufacturas (con maquila) representan 85% (sin maquila, 50%). Sin embargo, las exportaciones son realizadas por pocas empresas, se concentran en unos cuantos productos y se dirigen sobre todo al mercado de los Estados Unidos. Es de notar que la mayor parte de las exportaciones se explica por productos relativamente refinados tecnológicamente, como autopartes, vehículos, artículos electrónicos y productos petroquímicos.

v) *El gasto ambiental.* En un marco de lento crecimiento de la formación de capital, una parte creciente (respecto al pasado) se destina al "gasto ambiental." Aunque no existen estadísticas pertinentes, se presume que este proceso se da casi exclusivamente en las empresas exportadoras, pues la demanda mundial así lo exige. En contraste, en la gran mayoría de las empresas no exportadoras el esfuerzo por cuidar el ambiente es prácticamente inexistente. En México se calcula que el gasto ambiental asciende a

entre 2 y 3 mil millones de dólares anuales (entre 0.5 y 0.75% del producto), de los que 70% se destina al control de aguas residuales.

vi) *Condicionantes de la inversión pública.* En los sectores en los que la inversión pública todavía tiene importancia y ejerce un liderazgo (agua, carreteras, petróleo, electricidad), los condicionantes macroeconómicos (políticas fiscal y monetaria austeras) son determinantes en la asignación de recursos para la inversión. De hecho, ésta se supedita en buena medida a la consecución de las metas macro, antes de atender las necesidades de infraestructura de estos sectores. Justamente, las iniciativas de desincorporación de los activos petroquímicos secundarios de Pemex y la privatización parcial de la industria eléctrica responden al reconocimiento de parte de la autoridad de que no cuenta con recursos para la realización de inversiones.

vii) *Financiamiento.* Elemento indispensable para que se realice la inversión es el financiamiento. En la investigación se pudo constatar que la reforma financiera ha tenido efectos contrastantes. Desde el inicio hubo una abundante disponibilidad de recursos crediticios (1990-1994), que se destinaron más al consumo que a la inversión; posteriormente, la crisis de fines de 1994 contribuyó a que entre 1995 y 1999 el crédito de la banca comercial al sector privado permaneciera estático o a la baja en términos reales. Así, las empresas que encabezan el proceso de inversión del país se financian con recursos externos y las pequeñas utilizan recursos familiares o casi no invierten, pues el crédito interno es muy caro. Esto no es viable en el largo plazo, e incluso en las presentes condiciones de inestabilidad y volatilidad financiera mundial el acceso a créditos externos se dificulta. La situación se agrava por la posición de la banca comercial local, que en 1995 entró en una profunda crisis de la que aún no se recupera. El racionamiento del crédito que se vive probablemente ameritaría una nueva estrategia por parte de la banca de desarrollo, encaminada a ofrecer una mayor oferta de recursos para el financiamiento.

viii) *Heterogeneidad en la manufactura.* En la industria manufacturera, en la que la participación de paraestatales es marginal, la dinámica de la inversión en los pasados tres lustros apenas alcanza para reponer los activos físicos; la formación de capital, el crecimiento de la producción y la evolución de las exportaciones se tornaron muy heterogéneos; se estima que las grandes empresas —nacionales y transnacionales— muchas de ellas exportadoras, encabezan el proceso de formación de capital. En contraste,

la gran mayoría del aparato industrial, constituida por empresas pequeñas, no cuenta con recursos para la inversión, por lo que éstas se encuentran atrasadas, al margen de la modernización lograda en el país.

ix) *Efecto de las privatizaciones.* Los resultados de los procesos de desincorporación o concesiones arrojan resultados mixtos en cuanto al comportamiento de la inversión y el crecimiento. Casos exitosos dignos de destacar, por el fortalecimiento de la formación de capital, la mayor competitividad y el dinamismo de la producción, son telefonía, acero, minería y puertos. En contraste, las privatizaciones de la banca comercial, fertilizantes y aerolíneas, así como el programa de concesión de autopistas, ofrecen malos resultados. Quedan pendientes las desincorporaciones de la petroquímica secundaria, algunos aeropuertos y energía eléctrica. Las lecciones apuntarían a que nada garantiza un mejor desempeño de las industrias privatizadas; elementos fundamentales son la existencia de un marco regulatorio claro y completo (presente en la privatización de Teléfonos de México y ausente en la de la banca hasta mediados de los años noventa) y compromisos de inversión, de *facto* o formales (en telecomunicaciones e industria del acero). Con todo, se debe señalar que la crisis económica de 1995 incidió decisivamente en los resultados de algunas experiencias de desincorporación (por ejemplo, la banca y las carreteras).

x) *El foco de las reformas.* En sectores de elevada concentración, de competencia monopólica, con producciones homogéneas y bien definidas, como telecomunicaciones, agua, energía eléctrica, petróleo y gas, el gobierno ha promovido reformas que apuntan estrictamente a cada uno de estos sectores. Esto es, además de las reformas en la esfera macro, que de suyo tienen un efecto —presumiblemente neutro— en los diferentes sectores, existen leyes, reglamentos, disposiciones administrativas e institucionales, desregulaciones, entre otros, que inciden en sectores específicos. Otro es el caso del interior de la manufactura, en el que conviven múltiples actividades de carácter muy heterogéneo y que, a diferencia de sectores de infraestructura, no han sido sujetos de programas de reforma o tratamientos específicos, salvo los que existen en términos de disposiciones sanitarias, de riesgo, etc. La excepción es la promoción de exportaciones, aunque ésta se efectúa por igual en todas las actividades no petroleras.

xi) *El efecto TLCAN.* Se estima que, por sí sola, la perspectiva de la operación de un acuerdo de libre comercio con los Estados Uni-

dos generó en México enormes expectativas favorables, que incidieron en el repunte de la inversión en la primera parte del decenio de los noventa, cuando creció 8% anual en promedio. Además, el TLCAN, cuya negociación comenzó en 1990 y su entrada de operación en 1994, se constituyó en un factor esencial de atracción de inversión extranjera directa. Así, entre 1990 y 1999 el país recibió en promedio más de 7 500 millones de dólares al año, o más de 67 mil millones en total. Incluso en años difíciles, como 1994 y 1995, las entradas de capital fueron bastante significativas.

xii) *Importancia del mercado interno.* Hay razones económicas y sociales que sugieren que los procesos duraderos de acumulación de capital fijo son más realizables en economías cuyos mercados internos crecen y se fortalecen. En cuanto a las consideraciones económicas, desde la perspectiva empresarial se aduce que la dependencia de las ventas y ganancias exclusivamente respecto al mercado externo constituye una opción arriesgada, máxime con la enorme volatilidad que puede tener la economía internacional. Asimismo, los márgenes de ganancia tienden a estar más presionados en los mercados externos que en el nacional. En cuanto a la perspectiva social, un crecimiento robusto y equilibrado del mercado interno es garantía de estabilidad de las condiciones sociales. Ante la gran presión de la demanda de trabajo se requiere un mercado interno muy dinámico, para evitar que la violencia e inestabilidad social se agudicen.

xiii) *Inversión agroindustrial.* Las modificaciones constitucionales al régimen de propiedad en el campo mexicano se han convertido en factor de impulso de la inversión en actividades ligadas con la producción de alimentos y bebidas. Esta reforma, en esencia, dio mayores facilidades para la acción o asociación de la empresa privada con productores rurales. Dichas oportunidades han comenzado a ser explotadas por consorcios alimentarios mexicanos que llevan ya a cabo proyectos de inversión agroindustrial, que incluyen desde la mejora de la tierra y sistemas de producción rural hasta el desarrollo tecnológico para la regeneración de semillas en granos y frutas. A la fecha se aprecian ya resultados favorables, como aumentos en rendimiento agrícola, adecuación de estos productos a las necesidades de la industria y, en general, mayor competitividad en ambos segmentos de la economía.

xiv) *Un nuevo enfoque de las cámaras.* Un cambio interesante inducido por las reformas y reforzado por la globalización es la nueva configuración de las cámaras y asociaciones empresaria-

les. Una vez que la apertura y la globalización económicas se percibieron como duraderas, estos organismos se han adecuado a las nuevas condiciones de la competencia en los mercados. Muchos de ellos han creado campos de comercio exterior, información estadística, asesoría en ecología, de aduanas, de trámites, etc. Así, se han convertido en promotores de la industria y órganos válidos de representación de los agremiados. Esta tendencia se intensificó sobre todo en los años previos a la firma del TLCAN, cuando las empresas hubieron de aglutinarse en torno de sus representaciones en busca de una posición gremial común de cara a la negociación con los Estados Unidos y Canadá. Asimismo, en la segunda mitad de los años noventa, la cancelación de la obligatoriedad de afiliarse a alguna cámara empresarial significó que éstas redoblaran esfuerzos para corresponder con oportunidad y eficiencia a las demandas de los socios.

xv) *Seguridad de la propiedad.* Un factor que está afectando crecientemente el ambiente de inversión es el deterioro de las condiciones de seguridad de la propiedad, sobre todo desde 1995. Además, este problema distorsiona el proceso de acumulación y demerita la competitividad. En algunas actividades en especial afectadas (confección, artículos de aseo, electrodomésticos, electrónica de consumo, transporte de mercancías), la inversión fija tuvo que orientarse de manera creciente a la adquisición de equipo de seguridad y vigilancia para proteger las instalaciones fabriles y las actividades de comercialización y transporte de productos.

En síntesis, la apertura y, en general, las reformas estructurales en México, no han sido correspondidas por una fase de expansión sostenida de la economía. El resultado más visible es quizá el vuelco de parte del aparato productivo hacia los mercados mundiales, pero la vasta mayoría de las empresas no forma parte de un proceso de modernización y de mayor productividad y competitividad.

Los periodos de transición de un modelo de economía cerrada a otro abierto son largos y complejos. En particular, y salvo pocas excepciones, en las decisiones de inversión del sector privado hay una actitud de cautela ante el proceso de reformas. No es automática la sustitución de inversión pública por privada, ni tampoco seguro que el monto que dediquen los particulares sea mayor.

De hecho, la privatización no debe implicar que el Estado se ausente de la inversión. Su función no debe reducirse a cuidar los intereses del consumidor o a regular la actividad privatizada. Ade-

más debe mantener una visión estratégica de mediano y largo plazos que complementa la nueva actividad privada. Nada garantiza que la nueva función de inversión sea adecuada para las necesidades del país. No es seguro que la propensión del sector privado a invertir sea mayor que la del sector público; por ejemplo, el privado puede ser más cauteloso ante el riesgo o exigir tasas de ganancia más altas. Es factible suponer que cuando se abre la economía aumenta la eficiencia, pero baja la propensión a invertir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abel, A. (1990), "Consumption and Investment", B. Friedman y F. H. Hahn (comps.), *Handbook of Monetary Economics*, Amsterdam, North Holland Press.
- Agénor, P. R., y P. J. Montiel (1996), *Development Macroeconomics*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Banco de México (1997), *The Mexican Economy 1996*, México.
- Banco Mundial (1994), "Mexico: Country Economic Memorandum-Fostering Private Sector Development in the 1990's", Report núm. 11823-ME, Washington, mayo.
- Barriga, E. (1997), "Crecimiento económico y gobierno: el caso de México", *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LXIV, núm. 253, pp. 126-140.
- Bitrán, Daniel (1999), *México: Inversiones en el sector agua, alcantarillado y saneamiento*, Serie Reformas Económicas núm. 21, Santiago de Chile, CEPAL.
- Buffie, E. F. (1992), "Short and Long-Run Effects of Fiscal Policy", *World Bank Economic Review*, núm. 6, pp. 331-351.
- Calderón, A., M. Mortimore y W. Peres (1994), *Mexico's Integration into the North American Economy: The Role of Foreign Investment*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Naciones Unidas, Regional Project on Innovation and Competitiveness, Santiago de Chile, mimeografiado.
- Calderón, F. (1988), "La inversión privada en México: 1970-87", *Economía Mexicana*, núm. 9-10, México.
- Cardoso, E. (1993a), "Macroeconomic Environment and Capital Formation in Latin America", L. Servén y A. Solimano (comps.), *Striving for Growth after Adjustment: The Role of Capital Formation*, Washington, Banco Mundial.
- (1993b), "Private Investment in Latin America", *Economic Development and Cultural Change*, pp. 833-848.
- Casas, J. (1989), *Transformación en el patrón de especialización y comercio exterior del sector manufacturero mexicano*, México, Nacional Financiera.

- Casar, J. (1994), "El sector manufacturero y la cuenta corriente: evolución reciente y perspectivas", F. Clavijo y J. I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial: Elementos para una política industrial*, México, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas 80 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO.
- CEPAL (1998), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Informe 1998, Santiago de Chile.
- Clavijo, F. (1995), "La inversión bruta fija privada en México", CEPAL, México, manuscrito inédito.
- Dixit, A. K. (1992), "Investment and Hysteresis", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, núm. 1, pp. 107-132.
- , y R. S. Pyndick (1994), *Investment under Uncertainty*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Easterly, W., y S. Rebelo (1993), "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, páginas 417-458.
- Escobar de Medécigo, Rebeca (1999), *El cambio estructural de las telecomunicaciones y la inversión: El caso de México*, Serie Reformas Económicas, núm. 17, Santiago de Chile, CEPAL.
- Fitzgerald, E. V. K. (1994), *El comportamiento de la inversión privada en México*, El Colegio de México, Seminario: Ahorro Privado, Flujos de Capital y Ajuste Económico en México, México, marzo.
- , et al (1994), "External Constraints on Investment Decisions", J. W. Gunning et al (comps.), *Trade, Aid and Development*, Londres, St. Martin's Press.
- Gelos, G., y A. Werner (1997), "La inversión fija en el sector manufacturero mexicano 1985-94: el rol de los factores financieros y el impacto de la liberalización financiera", Banco de México, manuscrito inédito.
- Goldsborough, D., et al (1996), "Reinvigorating Growth in Developing Countries: Lessons from Adjustment in Eight Economies", *Occasional Paper* núm. 139, Washington, Fondo Monetario Internacional, julio.
- Greene, J., y D. Villanueva (1991), "Private Investment in Developing Countries", *IMF Staff Papers*, vol. 33, pp. 33-58.
- Guerrero, C. (1997), *La inversión: Teoría y comportamiento en México: 1981-1995*, tesis de maestría en Ciencias Económicas, México, UACPyP, UNAM.
- Hoshino, T. (1996), "Privatization of Mexico's Public Enterprises and the Restructuring of the Private Sector", *Developing Economies*, vol. 34, núm. 1, pp. 34-60.
- Ibarra, David (1994), "¿Es aconsejable una política industrial en México?", México, manuscrito inédito.
- Ibarra, L. A. (1995), "Credibility of Trade Policy Reform and Investment: The Mexican Experience", *Journal of Development Economics*, volumen 47, pp. 39-60.

- Levy, N. (1993), "Determinantes de la inversión privada en México: 1960-1985: ideas generales", *Investigación Económica*, vol. LIII, número 204, México.
- López, J. (1994), *México, la nueva macroeconomía*, México, Nuevo Horizonte Editores.
- (1997), "Mexico Crisis: Financial Modernization and Financial Fragility", *Banca Nazionale de Lavoro Quarterly Review*, núm. 201, páginas 165-185.
- Maloney, W., y R. Acevedo (1995), "Trade Reform, Uncertainty and Export Promotion: Mexico 1982-88", *Journal of Development Economics*, vol. 48, pp. 67-89.
- Máttar, Jorge (1988), "Fomento a la industria mediana y pequeña en México", *Economía Mexicana*, núms. 9-10, México.
- (1994), "La competitividad de la industria química", F. Clavijo y J. I. Casar (comps.), *op. cit.*
- (1996), "Desempeño exportador y competitividad internacional: algunos ejercicios CAN para México", *Comercio Exterior*, vol. 46, número 3, marzo.
- (1998), "Promoción de exportaciones de México", *Integración y Comercio*, núms. 4 y 5, Buenos Aires, INTAL.
- , y Peres, W. (1997), "La política industrial y de comercio exterior en México", Wilson Peres (coordinador), *Políticas de competitividad industrial: América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, Siglo XXI Editores.
- McKay, D. (1999), "Informe sobre el Fobaproa y la crisis bancaria".
- Mendiola, Gerardo (1998), "México: inversión en las empresas maquiladoras de exportación en los noventa", CEPAL, mimeografiado.
- Moreno-Brid, J. C. (1995), "Ahorro externo, inversión y crecimiento económico en México: 1989-94", manuscrito inédito, Santiago, CEPAL.
- (1998a), "México: crecimiento económico y restricción de balanza de pagos", *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 6, junio.
- (1998b), "México: reforma macroeconómica y formación de capital fijo en la manufactura", CEPAL.
- Musalem, A. R. (1989), "Private Investment in Mexico: An Empirical Analysis", *Policy Research Working Paper WPS* núm. 183, Washington, Banco Mundial, abril.
- Rama, M. (1993), "Empirical Investment Equations for Developing Countries", L. Servén y A. Solimano (comps.), *Striving for Growth after Adjustment: The Role of Capital Formation*, Washington, Banco Mundial.
- Ramírez, M. D. (1991), "The Impact of Public Investment on Private Capital Formation: A Study Relating to Mexico", *Eastern Economic Journal*, vol. XVII, núm. 4.
- Reisen, H. (1999), "Some Evidence on Debt-related Determinants of In-

- vestment and Consumption in Heavily Indebted Countries", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 127, núm. 2, pp. 281-297.
- Rodríguez Padilla, Víctor (1999), *Impacto de la reforma económica sobre las inversiones de la industria eléctrica en México: el regreso del capital privado como palanca de desarrollo*, Serie Reformas Económicas núm. 18, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rogozinski, J. (1997), *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sachs, J. (1988), "Conditionality, Debt Relief and the Developing Country Debt Crisis", J. Sachs (comp.), *Developing Country Debt and Economic Performance*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Scheinvar, Isaac (1999), *Las carreteras y el sistema portuario frente a las reformas económicas en México*, Serie Reformas Económicas número 20, Santiago de Chile, CEPAL.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) (1996), *Política industrial y comercio exterior*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Serven, L., y A. Solimano (comps.) (1993), *Striving for Growth after Adjustment: The Role of Capital Formation*, Washington, Banco Mundial.
- Ten Kate, A., y G. Niels (1996), *Apertura comercial, privatización, desregulación y políticas de competencia en México*, documento presentado en el seminario México y la integración frente al siglo XXI, UNAM, México, 17 y 18 de septiembre.
- Torres Flores, Ramón Carlos (1999), *México: impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero*, Serie Reformas Económicas, núm. 19, Santiago de Chile, CEPAL.
- Trigueros, I. (1997), "Flujos de capital y desempeño de la inversión: México", R. Ffrench-Davis y H. Reisen (comps.), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, McGraw Hill.
- Warman, F., y A. Thirlwall (1994), "Interest Rates, Saving, Investment and Growth in Mexico: Tests of the Financial Liberalization Hypothesis", *Journal of Development Studies*, vol.30. núm. 3.
- Warner, A. M. (1993), "Did the Debt Crisis or Declining Oil Prices Cause Mexico's Investment Collapse?", *Policy Research Working Paper WPS 1102*, Banco Mundial, Policy Research, International Economic Analysis and Prospects, Washington, febrero.

3. LA REFORMA FINANCIERA, EL CRÉDITO Y EL AHORRO

Fernando Clavijo y Jana Boltvinik

INTRODUCCIÓN

DURANTE los pasados treinta años el panorama financiero mundial ha estado sumergido en una dinámica de constante cambio, impulsada sobre todo por las innovaciones financieras y tecnológicas, el surgimiento de nuevos actores y la desintermediación bancaria. Más recientemente, la inestabilidad cambiaria, la presencia de crisis bancarias tanto en países desarrollados como los emergentes y los efectos de contagio a través de los mercados financieros internacionales, son algunos de los eventos que han caracterizado el panorama financiero de fin de siglo.

Todos estos acontecimientos han estado acompañados de una ola de desregulación y liberación financiera que, en los países industrializados, surgió como respuesta a la conformación de nuevos actores, instrumentos y crecientes recursos disponibles. En los países en desarrollo —en particular los de la América Latina— la desregulación financiera ha formado parte de un conjunto más amplio de reformas macroeconómicas de tipo estructural, instrumentadas a principios del decenio de los ochenta, como respuesta al agotamiento del modelo de crecimiento basado principalmente en la intervención del Estado. Aunque este proceso de desregulación financiera ocurrió bajo las presiones de la globalización y de grandes modificaciones en el modelo de desarrollo —impulsadas, entre otros factores, por choques en los términos de intercambio y ausencia de financiamiento externo—, el llamado “Consenso de Washington” generó la expectativa de que la desregulación financiera contribuiría a un mayor crecimiento económico, al aumentar el ahorro interno.

Una de las bases analíticas más utilizadas para el estudio del papel que desempeña el sistema financiero en el desarrollo económico ha sido el de McKinnon (1973) y Shaw (1973), quienes cuestionaron la aplicabilidad del enfoque neoclásico¹ en los paí-

¹ Según la perspectiva neoclásica, la principal justificación para la represión fi-

ses en desarrollo y argumentaron que las distorsiones inducidas por la represión financiera desplazan las inversiones de alto rendimiento, crean preferencias por proyectos intensivos en capital, desalientan el ahorro esperado y, en consecuencia, reducen tanto la calidad como la cantidad de la inversión en una economía.

Los enfoques que critican la represión financiera² han sido severamente cuestionados con la experiencia de algunas economías asiáticas, donde los intermediarios financieros se vieron sujetos a importantes controles por parte del Estado. Aun cuando investigaciones en torno de los controles crediticios en Japón, Corea del Sur y Taiwán indican que la represión financiera, en ciertas circunstancias, contribuyó al buen desempeño económico, esta evidencia es todavía controvertida por los impulsores de la liberación.

En este contexto, las reformas financieras orientadas al mercado se llevaron a cabo con la idea de que la liberación mejora la asignación de los recursos financieros, promueve mayor ahorro e incrementa la oferta crediticia de la economía. El resultado es un crecimiento económico más elevado y sostenido. Sin embargo, la experiencia de los pasados 20 años ha mostrado que los resultados obtenidos por lo general no han coincidido con los esperados. En muchas ocasiones, la desregulación financiera ha provocado una reducción en el ahorro privado, así como un crecimiento acelerado pero ineficiente del sector financiero, lo que casi siempre se ha reflejado en carteras de crédito más riesgosas y el estallido de crisis bancarias. En otras experiencias de liberación financiera se han observado graves limitantes a la esperada expansión crediticia al sector privado, debido sobre todo a que, ante el alza en las tasas de interés, la demanda de crédito se contrae y la de activos financieros no necesariamente aumenta, por la baja elasticidad de la tasa de interés en periodos de estabilización.

El caso de México es ilustrativo. A partir de la reforma estructural, tanto el ahorro como el financiamiento han seguido una evolución que amerita un detallado análisis. El primero, por su bajo

nanciera proviene del supuesto de la perfecta sustitución entre el dinero y el "capital" productivo. En el modelo monetario de Tobin, si el rendimiento del capital aumenta en relación con el rendimiento del dinero, se alienta un cambio de dinero al capital en las carteras de las familias. La consecuencia central de este razonamiento es que reduciendo la tasa de rendimiento del dinero se puede incrementar la tasa de crecimiento económico.

² Represión financiera se refiere a un conjunto de políticas, leyes y controles informales impuestos por los gobiernos en el sector financiero. Los principales instrumentos de la represión financiera son los altos requerimientos de reservas y los techos a las tasas de interés.

monto relativo, pero sobretudo por la desfavorable estructura entre ahorro interno y ahorro externo, así como entre ahorro público y ahorro privado. El segundo, por su dramático y desordenado crecimiento a raíz de la desregulación financiera (1989-1994) y su posterior reducción sostenida en términos reales desde 1995.

Sin embargo, la problemática de la asignación eficiente de los recursos en la economía mexicana precede a la reforma estructural y a la desregulación financiera. Desde comienzos de los años setenta, cuando el modelo de desarrollo que dio lugar a uno de los periodos más exitosos de la historia económica de México empezó a mostrar signos de agotamiento, se generó una especie de ciclo catastrófico en las relaciones inversión-ahorro; el estallido de las crisis sexenales de la economía mexicana ha sido precedido por aumentos importantes en la inversión y el ahorro externos y disminuciones significativas del ahorro interno. Además, los tres periodos en los que se ha presentado este fenómeno a partir de 1980, se caracterizan por diferentes condiciones institucionales y de política económica.

A la problemática evolución del ahorro en México se suma la ausencia de un sistema financiero y fiscal eficientes que sean capaces de aumentar la captación y estructura temporal de fondos (ahorro financiero) y los canalice de manera adecuada al financiamiento de actividades productivas, disminuyendo así la dependencia del financiamiento del exterior.

Es claro que el sistema financiero mexicano aún se encuentra lejos de concluir el proceso de reconfiguración que comenzó con el programa de reforma financiera iniciado en 1988. A este programa lo caracterizó una lógica de liberación, desregulación y privatización que, de acuerdo con sus objetivos y con la bibliografía económica de ese momento, promovió rápidamente un importante crecimiento de la actividad financiera. Sin embargo, debido a las condiciones iniciales del sistema financiero y a los cambios generados en las relaciones económicas de México con el exterior —a raíz de la reforma estructural y el programa de estabilización macroeconómica de corte heterodoxo—, se generaron tensiones y distorsiones que afectaron el funcionamiento del sistema y desembocaron en la crisis bancaria de 1994-1995.

El presente análisis de la problemática del ahorro y el sistema financiero en México parte de una breve descripción de las condiciones iniciales anteriores a la reforma financiera que principió hacia fines de los años ochenta. Estas condiciones se enmarcan en

el enfoque de represión financiera. En la sección II se realiza una descripción general de las reformas financieras emprendidas entre 1988 y 1994, que permite analizar, en la sección III, el proceso de intermediación durante ese periodo, sus relaciones con el resto de las reformas y el ambiente macroeconómico de estabilización y de reactivación de la actividad productiva. En una cuarta y última sección del presente artículo se analiza la evolución del ahorro, interno y externo, después de la crisis de 1994-1995, los principales factores que explican la lenta recuperación del sistema financiero y el crecimiento económico obtenido en ausencia de crédito bancario interno.

I. CONDICIONES INICIALES

1. *Los primeros cambios en el contexto macroeconómico y la insuficiencia de ahorro público (1977-1982)*

De acuerdo con las circunstancias internacionales y con el modelo de desarrollo adoptado, antes de los años setenta el sistema financiero mexicano operaba en un marco sumamente regulado,³ mientras la política monetaria se ejercía mediante instrumentos de control directo (encaje legal, controles cuantitativos al crédito y determinación directa de las tasas pasivas y activas). Dadas las políticas económicas prudentes, el gobierno recurrió muy poco al financiamiento y se permitió el desarrollo de un sistema financiero sencillo, especializado y sujeto a estrictas regulaciones y controles por parte del Estado. Durante el periodo del Desarrollo Estabilizador la economía mexicana gozó también de una corriente constante de ahorro tanto interno como externo, que permitió financiar su industrialización.

No sólo en México, sino en la mayoría de los países de la América Latina, durante los años en que el modelo de sustitución de importaciones funcionó de manera adecuada, los excesivos controles sobre el funcionamiento del sistema financiero no generaron mayores problemas, al igual que en los países asiáticos en los años setenta y ochenta. Ya avanzado el decenio de los setenta, la represión financiera comenzó a generar severas distorsiones económi-

³ La intermediación financiera estaba muy reglamentada. Las quiebras de bancos y otros intermediarios financieros, que precedieron y acompañaron a la Gran Depresión del decenio de los treinta, dieron lugar a disposiciones muy estrictas y minuciosas. Véase Mancera (1992).

cas, como resultado de las cambiantes circunstancias económicas y financieras, internas y externas.

En ese momento, mientras el gobierno mexicano comenzaba a sustituir la falta de inversión privada con una política fiscal expansiva, el panorama financiero mundial experimentaba importantes cambios, los cuales apuntaban hacia el agotamiento del funcionamiento del sistema financiero internacional que había permitido la reconstrucción de la posguerra y un largo ciclo de crecimiento económico. Varios factores señalaban dicho agotamiento. Primero, la transición de tipos de cambio fijos a flotantes, con la quiebra del régimen monetario de Bretton Woods y el abandono de la convertibilidad dólar-oro.⁴ Con el primer choque petrolero (1974), la situación económica mundial cambió radicalmente; se acentuaron las presiones inflacionarias que ya aquejaban a los países industrializados y se revirtió el círculo virtuoso de crecimiento. Además, la crisis petrolera trajo aparejado al alza de costos, el problema de los "petrodólares", que si bien fue resuelto de modo exitoso, creó una sobreoferta de fondos que desembocó en la crisis de la deuda de 1982 luego del segundo choque petrolero, presentado un año antes.

Desde fines del decenio de los sesenta, y ya de manera muy marcada en los setenta, el Fondo Monetario Internacional (FMI) fue perdiendo participación en la canalización de créditos internacionales y su lugar fue crecientemente ocupado por los grandes bancos de los países desarrollados. También cambiaron los destinatarios del crédito: de los países europeos (principales receptores de recursos durante la reconstrucción) a los países de ingreso medio que, en el caso de la América Latina, eran Argentina, Brasil y México. Al cambiar los usuarios del crédito y aumentar las corrientes de comercio y de capital, los negocios bancarios internacionales fueron incrementándose rápidamente, lo que creó la necesidad de relajar las regulaciones financieras locales e internacionales.

En este entorno, en el que el funcionamiento económico mundial indicaba la necesidad de importantes cambios institucionales, las economías latinoamericanas optaron por continuar con el mismo esquema, más preocupadas por mantener el crecimiento económico que por ajustar sus condiciones institucionales a las

⁴ A la fecha, este régimen monetario internacional no ha sido sustituido por otro régimen estable que opere con reglas claras para la creación y gestión de la liquidez internacional.

cambiantes circunstancias económicas. Si bien en México se iniciaron algunas reformas al sistema financiero que flexibilizaron ciertas condiciones de mercado e hicieron más eficientes las operaciones bancarias, éstas no modificaron la esencia de la intermediación financiera.⁵ Por ejemplo, en 1973, cuando el periodo de estabilidad de precios llegó a su fin, surgió la necesidad de flexibilizar la mecánica operativa del sistema bancario, modificándose las características de los instrumentos de ahorro, con el fin de ampliar las opciones en términos de liquidez y elevar los rendimientos nominales para compensar, aunque sólo en parte, las alzas de precios.⁶ Con estas medidas se suavizó el problema de la composición extremadamente líquida de los pasivos bancarios, el cual hacía tiempo venía enfrentando la banca mexicana. A pesar de la mayor flexibilidad para determinar las tasas de interés, durante la mayor parte de ese periodo la tasa de interés real que recibió el ahorrador fue negativa. También en 1977 se realizó la primera revisión del régimen de encaje legal: se estableció una tasa única de encaje para los instrumentos denominados en pesos de instituciones constituidas como banca múltiple. Además, se cubrieron necesidades como la creación de las bases para el desarrollo de la infraestructura institucional del mercado de valores y de títulos públicos.⁷

Después, en 1978, se creó el Instituto para el Depósito de Valores y se emitieron los primeros Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes). La emisión y puesta en circulación de dichos valores desempeñaron un papel fundamental en la creación de un mercado de títulos públicos, y su objetivo principal fue proporcionar una fuente de financiamiento al gobierno federal. Aunque con ello comenzó la modificación del rígido esquema de control monetario, las operaciones iniciales eran muy pequeñas, carecían de mercado secundario y los rendimientos eran fijados por las autoridades, mientras que el mercado definía la cantidad de títulos que estaba dispuesto a adquirir a esa tasa.

⁵ Véase Aspe (1993).

⁶ Por ejemplo, en 1977 y 1978 se ajustaron las tasas de interés al alza y se sustituyeron algunos instrumentos de captación, como los bonos financieros e hipotecarios, que prácticamente se habían convertido en depósitos a la vista con interés.

⁷ En 1975 se expidió la Ley del Mercado de Valores. Un requisito esencial para el inicio de la liberación financiera fue la existencia de un amplio mercado de valores, sobre todo de deuda pública, sin el cual el financiamiento del sector público tendría que provenir forzosamente de la banca, como sucedió durante mucho tiempo, mediante los créditos obligatorios y sistemas de encaje legal. Véase Ortiz (1994).

En diciembre de 1976 principió el proceso de creación de la banca múltiple,⁸ pero fue autorizada por ley sólo en 1978. Aunque estas medidas fueron sentando las bases de un sistema financiero más moderno, las circunstancias económicas (crecimiento de la inflación y mayores necesidades financieras del sector público) provocaron graves desajustes en el funcionamiento de éste.

Entre 1977 y 1981 el financiamiento de la inversión gubernamental recayó en el ahorro privado y en el externo, de tal manera que las altas tasas de crecimiento, sobre todo de 1979 a 1981, fueron financiadas mediante desequilibrios internos y externos, que pudieron sostenerse por la abundante liquidez de los mercados internacionales. Sin embargo, como señala Aspe (1993), el control monetario se tornó cada vez más limitado, porque el requisito de reserva mínima en un contexto inflacionario —exacerbado por los mayores requerimientos de endeudamiento del sector público y una menor capacidad de captar fondos en el exterior— llegó a estar determinado principalmente por la evolución del déficit público, lo que redujo sus posibilidades de operar como un eficaz instrumento de regulación de la cantidad de dinero. Además, mantener un tipo de cambio fijo en un contexto inflacionario trajo consigo la apreciación real de la paridad cambiaria y mayor deterioro de las cuentas externas.

En 1981, ante el temor de una devaluación inminente del peso —por la caída de los precios del petróleo, el encarecimiento del crédito externo y la reducción de sus plazos—, las reservas de divisas bajaron a un monto sin precedente. En agosto de 1982 el gobierno anunció un congelamiento de las cuentas bancarias denominadas en dólares, seguido de una conversión forzada a un tipo de cambio menor al del mercado, lo que alimentó aún más la fuga de capitales. El 1° de septiembre de ese mismo año se adoptó el control de cambios generalizado y se nacionalizó la banca.

2. La banca estatizada y la insuficiencia de ahorro externo (1982-1987)

El sistema bancario quedó bajo el control gubernamental por casi un decenio, durante el cual se inició una amplia transformación del modelo de desarrollo, hacia la conformación de una eco-

⁸ En 1974 la ley permitió la fusión de distintos tipos de bancos en una sola institución de crédito, aunque los servicios al público serían prestados por departamentos independientes.

nomía abierta que funcionara más acorde con las reglas del mercado. Se efectuó un ajuste en las finanzas públicas, que permitió el paso de un déficit primario de 8% del PIB en 1981, a un superávit de casi 5% del producto en 1984. Ello contribuyó a restablecer mayores niveles de ahorro interno.

A pesar de los esfuerzos realizados, durante el periodo 1983-1988, el crecimiento de la economía mexicana fue nulo y se presentaron altas tasas de inflación e incertidumbre cambiaria. Las cuentas externas representaron una restricción importante: México pasó de ser un importador neto (del orden de 12 mil millones de dólares al año en 1981) a un exportador neto de capital (con una salida de más de 10 mil millones de dólares durante el gobierno de Miguel de la Madrid). Por su parte, el ahorro externo, entendido como el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, también fue negativo; entre 1983 y 1987 se situó en promedio en -1.6% del PIB, lo que explica que el esfuerzo de ahorro público no se haya reflejado en un aumento del ahorro total. Además, este ahorro del sector público sólo fue suficiente para cubrir el pago de las obligaciones del endeudamiento externo de los años anteriores.⁹

Las restricciones crediticias al sector privado se debieron a que el financiamiento del déficit público continuó dominando al sistema bancario. Durante ese periodo se aumentó el encaje legal, de tal manera que la escasa captación de la banca comercial se adjudicaba al gobierno por medio del Banco de México, situación que generó escasez de crédito para los sectores no considerados como prioritarios. No obstante, este financiamiento bancario al sector público no bastaba para cubrir el déficit fiscal, por lo que el gobierno optó por incrementar la emisión de títulos de deuda pública de corto plazo en el mercado de valores (véase cuadro 1), con tasas de rendimientos superiores a las ofrecidas por la banca, aunque también negativas en términos reales en varios periodos. Esta medida evitó el efecto inflacionario de financiarse mediante emisión directa.¹⁰

Para ello, en 1985 se reformó la legislación financiera: se establecieron restricciones al financiamiento directo que el Banco de

⁹ Lo anterior también explica que el aumento del ahorro interno no se haya reflejado en un crecimiento satisfactorio de la actividad económica. Algunos autores sostienen que la lenta recuperación de la economía tras la crisis de 1982 se debió principalmente a una política económica que redujo en demasía el gasto público y el crédito privado.

¹⁰ Garrido y Peñaloza (1996).

CUADRO 1. *Financiamiento de la balanza pública*

(Estructura porcentual)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Balanza pública								
de caja	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos externos	23.4	36.8	8.1	-6.2	2.4	6.5	-6.4	-3.8
Recursos internos	76.6	63.2	91.9	106.2	97.6	93.5	106.4	103.8
Banco de México	75.9	68.0	36.4	51.0	35.0	0.0	50.8	10.5
Valores guber-								
namentales	13.4	7.8	15.6	13.0	12.6	34.2	52.1	105.7
Sistema bancario	-12.7	-12.6	40.0	42.3	59.2	59.2	3.5	-12.4

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

México podía otorgar al gobierno federal, se definió el papel del mercado de valores y de las casas de bolsa en el financiamiento de la deuda pública interna y se autorizó la participación de particulares en la serie "B" de los consejos accionarios de los bancos.¹¹

Las restricciones a los bancos para operar en el mercado de valores y las diferencias entre las tasas bancarias y los rendimientos en dicho mercado provocaron un desplazamiento de fondos hacia el mercado de títulos de deuda en el mercado de valores y la consecuente desintermediación bancaria. Aunado a lo anterior, los años de la banca estatizada provocaron algunos retrasos importantes en capacitación del personal bancario, innovación de negocios y sistemas, supervisión y regulación prudenciales.¹² Dado que carecía de influencia en la gestión bancaria, la Comisión Nacional Bancaria prácticamente perdió su razón de ser. A pesar de la difícil situación por la que atravesó el sistema bancario durante los años de propiedad pública, ésta impidió una contracción económica de mayor magnitud, ya que la renovación automática de los créditos amortiguó los efectos del ajuste de la estabilización y limitó la expansión de la cartera vencida.

Finalmente, entre 1982 y 1987 se instrumentaron medidas orientadas a la reestructuración de los bancos¹³ y a la creación de las condiciones legales necesarias para su recapitalización.¹⁴ En ma-

¹¹ *Ibid.*¹² Por ejemplo, el congelamiento de los sueldos de los banqueros creó importantes distorsiones y disminuyó los incentivos del personal.¹³ De un total de 54 bancos enunciados en el decreto de expropiación, se redujo a 19 sociedades nacionales de crédito que operaban al final del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988).¹⁴ En 1987 el sector privado nacional adquirió 34% del capital en acciones sin derecho a voto.

teria de regulación financiera se tomaron dos medidas importantes: en 1982 se liberaron las subastas de Cetes y se permitió que el emisor determinara el monto de valores que serían colocados, mientras que el mercado fijaría las tasas,¹⁵ las cuales se convirtieron en la referencia más importante; además, en 1987 la tasa marginal de reserva se redujo de 92 a 51%. Así se inició el abandono de la política monetaria de asignación directa del crédito.

II. ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA Y REFORMA FINANCIERA, 1988-1994

La situación descrita en el apartado anterior pone de manifiesto que hacia fines de los años ochenta no sólo era necesario corregir los desequilibrios macroeconómicos sino también enfrentar los problemas estructurales del sistema financiero, ya que la represión financiera dejó de funcionar como un elemento de promoción al crecimiento y a la inversión.

A partir de 1988, con objeto de promover la eficiencia por medio de las fuerzas del mercado y mejorar la efectividad de la política monetaria, se emprendió un conjunto de reformas financieras que abarcaron la liberación financiera interna, que trajo consigo cierta innovación y el fortalecimiento de algunos intermediarios; reformas al marco legal y regulatorio; privatización de la banca comercial y conformación de grupos financieros, y la apertura financiera en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Sin embargo, los resultados fueron pobres en comparación con sus objetivos iniciales, lo que, en un contexto de estabilización macroeconómica, provocó su debilitamiento y una crisis bancaria sin precedente (1994-1995), la cual requirió la ayuda del gobierno y nuevas reformas después de 1995.

En términos generales, dos factores explican el escaso éxito de la reforma respecto a sus objetivos iniciales. Por un lado, la secuencia y velocidad de las reformas no fueron las óptimas y, por el otro, se generaron importantes tensiones o contradicciones entre la nueva modalidad de intermediación y el programa heterodoxo de estabilización macroeconómica, así como con el resto de las reformas estructurales de la economía, en particular con la apertura comercial y de la cuenta de capitales.

¹⁵ Para 1989 se adoptaron las subastas tipo "holandés", en las que el monto de títulos que fija el emisor se coloca al mismo precio.

El análisis de la experiencia de los países industrializados, por ejemplo, permite evaluar el problema de la secuencia y velocidad en la instrumentación de las reformas. En términos generales estas experiencias se realizaron en tres etapas. La primera se refiere a la desregulación de los mercados financieros internos (eliminación de los controles cuantitativos y liberación de las tasas de interés). La eliminación de estas restricciones fue impulsada, en buena medida, por el objetivo de hacer más efectiva la política monetaria, en un entorno de importantes cambios en el panorama financiero internacional, descritos con anterioridad. La segunda etapa puede caracterizarse por la innovación financiera y la mayor competencia entre intermediarios como las fuerzas principales detrás del desarrollo de este sector. La creación de cuentas NOW y ATS,¹⁶ y certificados de depósito en Estados Unidos son ejemplos en ese sentido. La tercera y última etapa se ha caracterizado por una creciente integración internacional de los mercados financieros, ya que un mayor número de países eliminaron los controles cambiarios y otros mecanismos que limitaban los movimientos de capitales a corto y largo plazos.

Si bien la secuencia observada en México es similar a la internacional, comenzó con la eliminación de controles a las tasas de interés y otros candados crediticios, el fortalecimiento de la supervisión se efectuó después de la desregulación operativa. Por su parte, la innovación y modernización, que caracterizan el final de la primera etapa y el núcleo de la segunda, no pudieron darse completamente, ya que con el TLCAN se precipitó la tercera etapa y se aceleró el posicionamiento de mercado que los intermediarios buscaban desde la privatización de la banca. Además, desde 1990 ya se había dado la apertura a la inversión extranjera de cartera.

Tanto la superposición de las fases segunda y tercera, como el poco tiempo en que transcurrió el conjunto de las tres, explican parte del problema y recuerdan lo sucedido en otros países, cuando la desregulación se realizó en un tiempo breve. Al igual que con muchas otras experiencias de la América Latina, esta secuencia menos que óptima reflejó limitaciones a la política económica

¹⁶ Las cuentas NOW (*negotiable order of withdrawal*) y ATS (*automatic transfer service*) permiten relacionar los depósitos a la vista con los depósitos de ahorro. Las cuentas NOW ofrecen una tasa de interés al mismo tiempo que tienen casi la misma liquidez que los depósitos a la vista. Las cuentas ATS organizan las transferencias automáticas de cuentas de ahorro hacia depósitos a la vista o cuentas NOW.

y, entre otros, condujo a graves problemas y crisis en los sistemas bancarios de la región.¹⁷

En cuanto a las tensiones o contradicciones que se generaron entre la reforma financiera y el programa de estabilización macroeconómica y de reforma estructural, éstas se abordan en la tercera parte de este capítulo. A continuación únicamente se describen algunos de los elementos más sobresalientes de las reformas.¹⁸

1. *Liberación de los mercados financieros*

Conforme con lo observado internacionalmente, la primera etapa de la desregulación financiera en México se relacionó con la liberación de los mercados financieros o con la desregulación operativa de la banca, como la denomina Ortiz (1994). Ésta consistió sobre todo en la liberación de las tasas de interés; la eliminación de la canalización obligatoria de recursos, y la sustitución y posterior eliminación del encaje legal y el coeficiente de liquidez. En teoría, se supone que la eliminación de los controles incrementa la competencia y reduce las distorsiones; en consecuencia, puede mejorar la asignación de recursos si los intermediarios financieros cuentan con la habilidad para evaluar proyectos de inversión, para asumir los riesgos y reducir la necesidad de los agentes de mantener activos líquidos.

Dichos aspectos se han verificado empíricamente; sin embargo, existe la incertidumbre de que si no se cumple con lo anterior, la asignación de recursos será todavía peor que antes de la reforma. Esto se evidencia en los excesos de competencia que pueden llevar a destructivas guerras de precios, y a la escasez de fondos para financiar proyectos de largo plazo. Incluso en el caso de una estructura financiera oligopólica, la liberación de las tasas de interés puede provocar un aumento en el diferencial entre tasa activa y pasiva.

Con estas medidas se puso fin al sistema de control monetario por regulación directa, para dar paso a una política monetaria de regulación indirecta mediante operaciones de mercado abierto. Estas reformas se consolidaron en 1994, cuando se estableció la autonomía del Banco de México.¹⁹

¹⁷ Véase BID (1996).

¹⁸ Para una descripción más detallada y calendarizada de la reforma financiera en México véase Clavijo y Valdivieso, apéndice 2, en este mismo libro.

¹⁹ En 1993 se reformaron los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución para otorgar plena autonomía al Banco de México. El 1º de abril de 1994 entró en vigor el ban-

2. Reformas al marco legal y de regulación

Las reformas de la ley bancaria han sido de las más efímeras en la historia del derecho mexicano.²⁰ Entre 1989 y 1993 se llevaron a cabo múltiples modificaciones a la legislación financiera, además del restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito. En 1989 se sometieron a consideración del Congreso modificaciones a las siguientes leyes: Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Federal de Instituciones de Fianzas, General de Instituciones de Fianzas, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, del Mercado de Valores, y General de Sociedades de Inversión. Además, diversas reformas del paquete financiero de 1989 incluían disposiciones para la integración de grupos financieros.²¹

Los objetivos de este paquete eran disminuir la regulación excesiva y mejorar la supervisión; reconocer y regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios; aprovechar las economías de escala, y promover mejor cobertura de mercados y mayor competencia entre intermediarios.²² En efecto, a partir de la aprobación de este paquete entraron en escena nuevos intermediarios, al reconocer jurídicamente a las empresas de factoraje como organizaciones auxiliares de crédito y al incluir en la legislación mexicana el concepto de intermediarios financieros no bancarios.

En opinión de Aspe (1993) las reformas del paquete financiero de 1989 proporcionaron el marco básico para emprender la desincorporación de los bancos comerciales de propiedad estatal y la formación ordenada de grupos financieros. La privatización de la banca (1991-1992) requirió nuevas leyes y la reforma de otras. Fue necesario expedir una ley que sustituyera a la Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito: en julio de 1990 se expidieron la Ley de Instituciones de Crédito y una ley para regular las agrupaciones financieras. Con esta última se estableció un sistema de intermediación universal con la creación de las sociedades controladoras, entidades financieras que prestan toda la

co central autónomo, de acuerdo con lo establecido en la nueva Ley del Banco de México. Véase Presidencia de la República (1994).

²⁰ Ortiz (1994).

²¹ Girón (1995).

²² Ortiz (1994).

CUADRO 2. Algunas características de la privatización de los 18 bancos comerciales

<i>Institución (por orden de venta)</i>	<i>Grupo comprador</i>	<i>Origen de los compradores</i>	<i>Precio/ valor en libros</i>	<i>Estado actual</i>
Multibanco Mercantil de México	Probursa	Casa de bolsa	2.66	En 1995 el Banco Bilbao Vizcaya (BBV) adquirió el 70% del banco, a través de un programa mediante el cual el gobierno de México intercambió cartera vencida por cada peso de capital fresco.
Banpaís	Mexival	Transporte	3.03	En 1995 fue intervenido por las autoridades y se dictó orden de aprehensión contra el presidente del Grupo por operaciones de autopréstamo y créditos a empresas fantasma. Actualmente forma parte del Grupo Financiero Banorte.
Banca Cremi	Emp. de Jalisco	Dina-camiones	3.40	Intervenido desde 1994. En espera de liquidación.
Banca Confía	Ábaco	Casa de bolsa	3.73	En 1997 fue intervenido por las autoridades, principalmente por operaciones en el exterior (<i>off-shore</i>). En 1998 adquirido por Citibank.
Banco de Oriente	Grupo Margen	Casa de bolsa	4.04	Intervenido en 1997. Las sucursales fueron vendidas a BBV; el resto de los activos se encuentra en espera de liquidación.
Bancrecer	Emp. del D.F. y Guanajuato	Transporte	2.53	Intervenido en 1999.
Banamex	Accival/Grupos regionales	Casa de bolsa	2.63	En operación.

Bancomer	Vamsa/Grupos regionales	Visa
BCH	Emp. del Sureste	Agroindustria
Serfin	Obsa/Grupos regionales	Vitro
Comermex	Inverlat	Casa de bolsa
Banco Mexicano Somex	Invermexico	Grupo Desc
Banco del Atlántico	GBM	Casa de bolsa
Banca Promex	Finamex	Casa de bolsa
Banoro	Estrategia Bursátil	Casa de bolsa
Banco Mercantil del Norte	Maseca/Gamesa	Agroindustria
Banco Internacional	Prime	Industria
Banco del Centro	Multivalores	Casa de bolsa

FUENTE: Elaboración propia con información de Ortiz (1994) y la CNBV.

- 2.99 En operación y en proceso de fusión con BBV.
- 2.68 Intervenido en 1994. Las sucursales fueron vendidas a Promex; el resto de los activos se encuentra en espera de liquidación.
- 2.69 Intervenido en 1999.
- 3.73 Venta pendiente del interés mayoritario a Scotia Bank.
- 4.15 Mediante un esquema similar al de Mercantil Probursa, este banco fue adquirido por Banco Santander.
- 5.30 En proceso de fusión con Bitál.
- 4.23 En proceso de fusión con Bancomer.
- 3.95 Ante la fusión con Bancrecre se encuentra en la misma situación que éste.
- 4.25 En operación.
- 2.95 En operación.
- 4.65 Actualmente forma parte del Grupo Financiero Banorte, luego de haber estado intervenido por las autoridades.
-

gama de servicios financieros en una misma administración. Ello permitió el nacimiento de grupos financieros.²³

En lo que se refiere a la inversión extranjera, se abrió la posibilidad de participación externa en el capital social de los intermediarios financieros. Más tarde, entre 1992 y 1993, se realizaron nuevas reformas.²⁴

3. Privatización de la banca comercial y conformación de grupos financieros

En mayo de 1990 el Congreso aprobó la iniciativa presidencial de reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución, con objeto de permitir el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito. En septiembre de ese mismo año se establecieron por decreto presidencial los principios y bases del proceso de enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en las instituciones de banca múltiple, y se creó el Comité de Desincorporación Bancaria para conducir el proceso. Éste estableció tres etapas para realizar su tarea: valuación contable y económica de las instituciones; registro y autorización de los posibles adquiridores, y enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en dichas instituciones.²⁵

Así, entre 1991 y 1992 se llevó a cabo la reprivatización de los bancos comerciales, vendiéndose 18 instituciones en un lapso de 13 meses, a un precio promedio de venta de 3.5 veces el valor en libros. El mecanismo utilizado para la venta de las instituciones fue el de subasta pública, lo que impulsó una amplia dispersión en la participación del capital de los bancos. En todos los casos el ganador de la subasta fue quien ofreció el mayor precio²⁶ (véase cuadro 2). Posteriormente, entre 1992 y 1994, el gobierno federal otorgó autorizaciones para la creación de 16 nuevos bancos comerciales.

La privatización de la banca ha sido señalada como uno de los factores que contribuyeron al estallido de la crisis bancaria de 1994-1995. Mientras algunos autores argumentan que, debido al alto precio que pagaron por las instituciones de crédito, los nuevos banqueros tuvieron un afán desmedido por obtener rentas extra-

²³ *Ibid.*

²⁴ Véase el artículo de Clavijo y Valdívieso en el presente volumen.

²⁵ Véase Presidencia de la República (1994).

²⁶ Gavito (1996).

normales en el corto plazo, otros señalan su falta de experiencia para operar en un ambiente desregulado. Aunque el primer argumento resulta difícil de comprobar, es evidente que la mera asignación de las instituciones de banca múltiple con base en el monto ofrecido por éstas afectó el desarrollo del proceso, pues la valuación de una institución no se da en abstracto sino que resulta del entorno de regulación en el que el banco va a operar.²⁷ De ahí que otros autores sostienen que el método de asignación de las instituciones llevó al establecimiento de un marco de regulación laxo y a una supervisión cuyas deficiencias no se empezaron a detectar sino hasta 1993, y de manera más violenta hasta el desencadenamiento de la crisis bancaria a principios de 1995.²⁸

En cuanto al segundo argumento, éste es muy cierto; en muchos países inmersos en un rápido proceso de desregulación, la falta de experiencia de los banqueros es común denominador.²⁹ En los bancos reprivatizados el número promedio de directores que ya habían trabajado en el sistema financiero era tres, mientras que el de directores que habían ejercido su principal ocupación fuera del sistema financiero fue 25.³⁰

III. EVOLUCIÓN Y DESEMPEÑO DEL SISTEMA FINANCIERO, 1988-1994³¹

Una consecuencia inmediata de la reforma financiera fue el rápido crecimiento de la actividad bancaria, el cual se reflejó en una gran remonetización y una mayor profundización financiera, pero sobre todo en un crítico crecimiento del financiamiento bancario al sector privado en un entorno de altas tasas reales de interés que desembocó en la crisis bancaria de 1994-1995.

Por lo general, las crisis bancarias inician con un entorno internacional favorable y un incremento en la liquidez interna, producto de la apertura de la cuenta de capitales y de la reducción del déficit público. La mayor disponibilidad de recursos contribuye a la expansión del crédito al sector privado, al sobrecalentamiento de la economía y al surgimiento de burbujas especulativas

²⁷ Rubio (1998).

²⁸ Véase Becerra (1998).

²⁹ Véase OCDE (1995).

³⁰ Véase López de Silanes y Zamarripa (1995).

³¹ Dadas la preponderancia del sector bancario en el sistema financiero mexicano y su importancia en la crisis de 1994-1995, este apartado se centra en la evolución del sistema bancario.

en bienes raíces y el mercado bursátil. En ausencia de supervisión y regulación adecuadas, el rápido crecimiento del crédito se traduce en un deterioro de la cartera bancaria. En estas condiciones, cuando sucede un hecho inesperado (por ejemplo, incrementos en las tasas internacionales de interés), los bancos experimentan un deterioro adicional de sus activos y, posiblemente, problemas de solvencia.³² En México la crisis bancaria no fue repentina sino producto de una combinación de factores similares a los presentes en otras crisis bancarias, los cuales se describen a continuación.

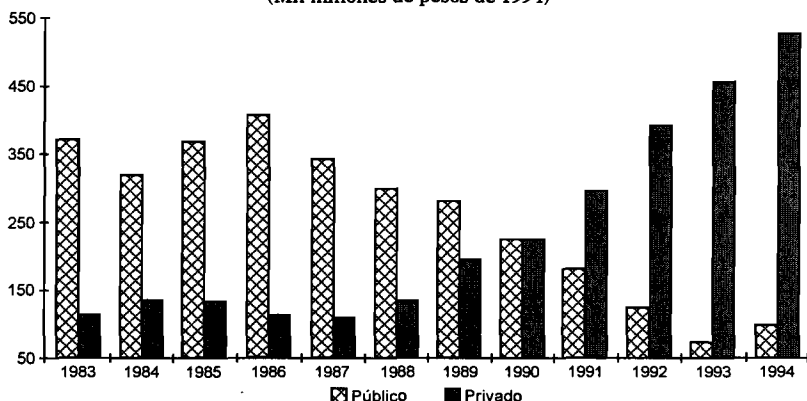
1. El crecimiento del financiamiento bancario

Como se observa en la gráfica 1, entre 1988 y 1994, la composición del financiamiento bancario entre sector público y privado cambió drásticamente al haber tenido el segundo un crecimiento real anual promedio de más de 30% (con tasas de 54% en 1988 y todavía 17.5% en 1994).

Además de la desregulación operativa de la banca comercial, diversos factores contribuyeron al gran crecimiento del crédito: el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la deuda pública interna, junto con el regreso del financiamiento externo. A partir de 1991 la deuda pública interna total se redujo significa-

GRÁFICA 1. *Financiamiento de la banca comercial a los sectores público y privado*

(Mil millones de pesos de 1994)



FUENTE: Banco de México.

³² Véase Del Villar *et al* (1997) y CADE (1999).

tivamente, debido a la disminución del monto de intereses pagados al reducirse la inflación inicialmente, y a la amortización de los propios pasivos con recursos obtenidos de las privatizaciones.

Por su parte, la renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady y la apertura de la inversión extranjera³³ condujeron a que México restableciera con éxito sus vínculos con los mercados voluntarios de capital, interrumpidos desde la crisis de 1982. Con ello se logró el acceso a montos extraordinarios de fondos en los mercados internacionales —entre 1989 y 1993 ingresaron a México 90 mil millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa y de cartera, colocación de bonos públicos y privados y repatriación de capitales.

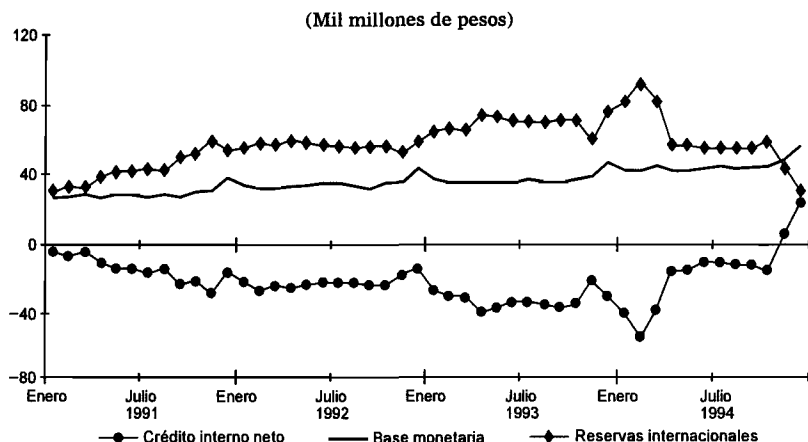
Debido a que la entrada masiva de inversiones de cartera de corto plazo, en un régimen cambiario semifijo, es expansiva en términos monetarios, el Banco de México se vio en la necesidad de instrumentar políticas de esterilización para anular las presiones inflacionarias de dichas inversiones.³⁴ Para ello utilizó como variable de ajuste su crédito interno que, hasta 1993, tenía una tendencia claramente decreciente, lo que fue facilitado por la destrucción de deuda pública interna (véase gráfica 2).

Aunque esta esterilización era necesaria para controlar la inflación, es válido reconocer que, con dicho régimen cambiario, las altas tasas de interés eran necesarias para financiar el desequilibrio externo resultante de la rápida liberación comercial. Entre 1988 y 1993 el rendimiento real de los Cetes a 28 días se situó en promedio en 14.9%; para 1994 éste se tornó negativo.

El alto crecimiento del financiamiento al sector privado, a pesar del elevado costo del crédito, se explica por la conjunción de diversos factores. En primer lugar, ante los nuevos desafíos de la apertura comercial, las empresas requirieron montos crecientes de financiamiento (algunas como paliativo a los embates de la competencia y otras para su modernización). Sin embargo, a dife-

³³ A partir de 1989 se da formalmente la apertura a la inversión extranjera de cartera y, a fines de 1990, se eliminan las restricciones a la compra de valores de renta fija, en la práctica esencialmente valores gubernamentales, de los que resultaron importantes entradas de capital extranjero.

³⁴ De acuerdo con la teoría económica neoclásica la inflación es esencialmente un fenómeno monetario causado por la excesiva expansión del crédito, que sólo puede corregirse mediante una política monetaria restrictiva; aunque otras teorías menos ortodoxas consideran que la inflación tiene otros componentes estructurales, como la inercia, la política monetaria aplicada en México se basó en el supuesto de que la inercia inflacionaria estaba controlada por el ancla del tipo de cambio.

GRÁFICA 2. *Crédito interno neto, base monetaria y reservas internacionales (1991-1994)*

FUENTE: Banco de México.

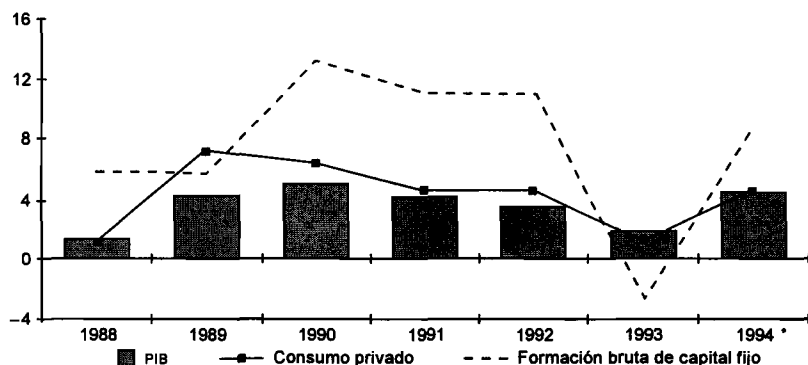
rencia de las empresas grandes, que pudieron emitir acciones o bonos directamente en los mercados de capital o recurrir al crédito externo, fueron las empresas pequeñas y medianas las que se financiaron con la banca comercial interna. Lo anterior pone de manifiesto una de las características fundamentales del sistema financiero resultante de la reforma, es decir, la continuidad en la segmentación de los agentes económicos en su acceso a los mercados financieros internos y externos. En segundo lugar, conforme cedía la inflación, se anticipaba un descenso paralelo de las tasas de interés. Contrario a lo esperado, la disminución de las tasas de interés reales no fue un fenómeno permanente, y su aumento desde 1992 aceleró los problemas de cartera vencida de la banca. En tercer lugar, la disponibilidad de financiamiento bancario después de varios años de represión financiera, rompió la restricción presupuestaria de los agentes; mientras que la apertura comercial aumentó la canasta de bienes disponibles para el consumo.

En este contexto, las familias desempeñaron un papel importante en el auge del financiamiento al sector privado. Con el influjo del ambiente de optimismo respecto a la buena evolución de la economía y el aumento en las remuneraciones reales, éstas contrataron montos crecientes de crédito, tanto para vivienda como para consumo (tarjetas de crédito y adquisición de bienes durade-

ros).³⁵ Lo anterior aunado a la sobrevaluación del peso y la mejora de las perspectivas de los agentes generó un consumo ascendente por encima de la capacidad productiva del país y un incremento de las importaciones de bienes de consumo. De esta manera, aunque el auge crediticio del periodo no estuvo acompañado por un crecimiento económico sostenido, sí desembocó en una importante expansión del consumo privado (véase gráfica 3). Por su parte, entre 1989 y 1992 la inversión también presentó un importante crecimiento.

GRÁFICA 3. PIB, consumo privado e inversión (1988-1994)

(Variación porcentual anual)

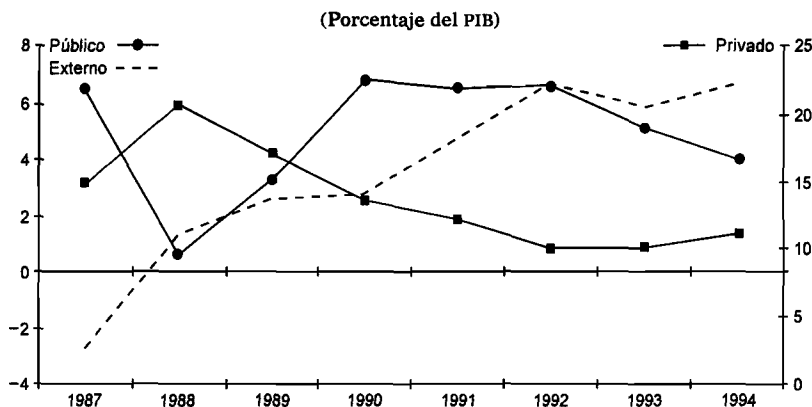


FUENTE: INEGI.

El crecimiento del consumo privado se reflejó en una marcada disminución del ahorro privado que pasó de 20.7% del PIB en 1988 a 11% en 1994 (véase gráfica 4). Así, aunque el saneamiento de las finanzas públicas, la renegociación de la deuda externa y la apertura a la inversión extranjera tuvieron un efecto positivo en el comportamiento del ahorro público y el ahorro externo, ello no se reflejó en un aumento importante del ahorro total de la economía.

Situación de la banca comercial. Hacia principios de 1993 la balanza del sistema bancario ya experimentaba un marcado deterioro. Como se observa en el cuadro 3, a partir de 1988 el índice de morosidad, entendido como la proporción de cartera vencida/cartera total, siguió una tendencia de crecimiento sostenido. El incremento más importante se observa en 1993, cuando éste pasó de 5.5% en 1992 a 7.3%. De igual manera, la rentabilidad del capital

³⁵ Véase el cuadro "La opinión pública y el Pacto" en Aspe (1993).

GRÁFICA 4. *Evolución del ahorro público, privado y externo (1987-1994)*

FUENTE: Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 1997-2000.

disminuyó a 12.6% en 1994, tras haberse ubicado en torno de 50% antes de la reforma. La evolución del margen de interés neto refleja el alto costo que enfrentaban los agentes que se financiaron en el mercado interno.

Aunque el índice de capitalización era mayor a 8% considerado como mínimo en estándares internacionales, las reglas para calcu-

CUADRO 3. *Indicadores financieros de la banca comercial*

(Porcentaje a fin de periodo)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Margen de utilidad	3.0	4.4	4.9	4.3	4.9	6.4	6.9	2.6
Rentabilidad de capital	50.5	49.8	36.5	34.9	37.5	40.6	39.0	12.6
Rendimiento sobre activo	1.3	1.9	1.4	1.2	1.2	1.5	1.6	0.6
Margen de interés neto	3.7	6.2	5.5	5.3	5.9	6.9	6.9	5.9
Índice de capitalización	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7.6	9.0	9.9	9.6
Índice de morosidad	0.5	0.9	1.2	2.0	4.1	5.5	7.3	7.3
Provisiones preventivas a cartera de crédito	n.d.	n.d.	n.d.	0.2	1.1	2.6	3.0	3.4

FUENTE: CNBV.

lar el capital neto de las instituciones mexicanas tuvieron, hasta 1999 (año en que se realizaron adecuaciones importantes), excepciones significativas en relación con lo establecido en el Acuerdo de Capital de Basilea. Esta situación refleja el inadecuado marco de regulación y supervisión con el cual se efectuó la liberación financiera.³⁶

Finalmente, la discrepancia entre el crecimiento del crédito y el de la captación orilló a las instituciones a financiarse de manera creciente en el mercado interbancario y hasta el límite permitido con bancos extranjeros. Esto último incrementó de manera significativa el riesgo cambiario de los bancos.

2. *Corriente intersectorial de fondos de la economía (1991-1994)*

Como lo ilustra el cuadro 4, entre 1991 y 1994 los recursos canalizados del sector bancario al sector privado representaron un elevado porcentaje del PIB. Esto es, la pequeña corrección que parecía haberse iniciado en 1993 se revirtió en 1994. Como se explicará más adelante, en ello influyó la política monetaria que el Banco de México adoptó ese año.

Al considerar el endeudamiento del sector privado debe tenerse en mente la importante entrada de recursos proveniente del sector externo que, hasta 1994, permitió cubrir el saldo deficitario de la cuenta corriente y lograr un incremento en las reservas internacionales del Banco de México. En ese año se presentó una entrada de recursos del sector externo considerablemente menor que la de años anteriores, de manera que el financiamiento total que obtuvo el sector privado disminuyó, a pesar del crecimiento de los créditos bancarios. De igual manera, la escasa entrada de capitales externos fue insuficiente para cubrir el déficit en cuenta corriente, por lo que las reservas internacionales se redujeron en un monto superior a 5% del producto interno bruto.

En contrapartida con los créditos que se otorgan al sector privado, se encuentran los recursos que éste canaliza al sistema finan-

³⁶ La principal excepción se encuentra en los componentes del nivel I de capital. El Acuerdo de Basilea define el capital de nivel I como acciones ordinarias totalmente pagadas y en circulación, acciones preferentes perpetuas no acumulativas y reservas conocidas. En México el nivel I de capital se define como el que no devenga intereses y que tiene un valor estable para absorber pérdidas. Véase una descripción más detallada de estas excepciones en Mackey (1999) y las adecuaciones realizadas en 1999 en SHCP, *Comunicado de prensa 105/99*.

CUADRO 4. Corriente intersectorial de fondos de la economía (1991-1994)

(Porcentaje del PIB)

	1991	1992	1993	1994
<i>Sector bancario</i>				
Recursos canalizados al sector privado residente en el país	9.5	11.9	8.8	10.0
+ Recursos canalizados al sector público no financiero	(0.8)	(3.9)	(3.9)	1.4
+ Cambio en activos sobre el exterior (neto)	0.7	(0.1)	(0.3)	(6.5)
+ Recursos no clasificados (neto)	0.1	(1.4)	0.8	0.7
= Recursos obtenidos del sector privado residente del país	9.5	6.5	5.4	5.6
<i>Sector privado residente del país</i>				
Recursos canalizados al sector bancario	9.5	6.5	5.4	5.6
+ Tenencia de títulos de deuda pública	(0.8)	(2.5)	1.9	(0.4)
- Recursos obtenidos del sector bancario	9.5	11.9	8.8	10.0
- Recursos obtenidos del sector externo (neto)	7.4	6.2	4.7	1.5
a) Financiamiento (neto)	6.0	5.0	4.4	3.8
b) Errores y omisiones (de balanza de pagos)	0.1	(0.2)	(0.4)	(1.0)
c) Discrepancia estadística	1.3	1.4	0.7	(1.3)
= Oferta neta de recursos internos	(8.2)	(14.1)	(6.2)	(6.3)

Sector público no financiero

Recursos obtenidos del sistema bancario

+ Títulos de deuda pública en poder del sector privado

Residentes del país

Residentes del exterior

+ Endeudamiento externo directo

= Déficit (+) o superávit (-) del sector público no financiero

Sector externo

Oferta neta de recursos internos del sector privado residente del país

- Déficit (+) o superávit (-) del sector público no financiero

- Recursos no clasificados del sector bancario (neto)

= Diferencia entre ahorro e inversión

= Saldo de la cuenta corriente de balanza de pagos

+ Endeudamiento externo neto del sector público no financiero

Directo

Títulos de deuda pública en poder de residentes del exterior

+ Endeudamiento externo neto del sector privado residente del país

+ Endeudamiento externo neto del sector bancario

= Variación de la reserva bruta del Banco de México

FUENTE: Banco de México.

(0.8)	(3.9)	(3.9)	1.4
(0.8)	0.3	4.0	(0.8)
n.d.	(2.5)	1.9	(0.4)
n.d.	2.8	2.1	(0.4)
(1.8)	(1.6)	(0.7)	0.1
(3.4)	(5.2)	(0.6)	0.6

(8.2)	(14.1)	(6.2)	(6.3)
(3.4)	(5.2)	(0.6)	0.6
0.1	(1.4)	(0.8)	0.7
(4.9)	(7.5)	(6.4)	(7.7)
(4.9)	(7.5)	(6.4)	(7.7)
(1.8)	1.2	1.4	(0.3)
n.d.	(1.6)	(0.7)	0.1
n.d.	2.8	2.1	(0.4)
7.4	6.2	4.7	1.5
2.0	0.5	2.0	1.4
2.7	0.4	1.7	(5.1)

ciero. En este concepto, entre 1992 y 1994 —años considerados de auge crediticio— los recursos canalizados por el sector privado fueron marcadamente inferiores al crédito otorgado por la banca. De esta manera, el sector privado se caracterizó por ser un demandante neto de recursos; es decir, absorbió créditos en un monto superior al que canalizó al sistema financiero institucional.

En cuanto al papel del sector público, la corriente de fondos ratifica el cambio de demandante a oferente neto de recursos. El saneamiento en las finanzas permitió además la liberación de recursos financieros que fueron canalizados hacia el sector privado del país. Dicha posición acreedora se redujo en 1993, ya que, a diferencia de los dos años anteriores, las entradas de recursos por privatizaciones fueron mucho menores. Este deterioro continuó en 1994, cuando el sector público regresó a una posición deudora neta; entonces dicho sector se financió principalmente mediante el sistema bancario.

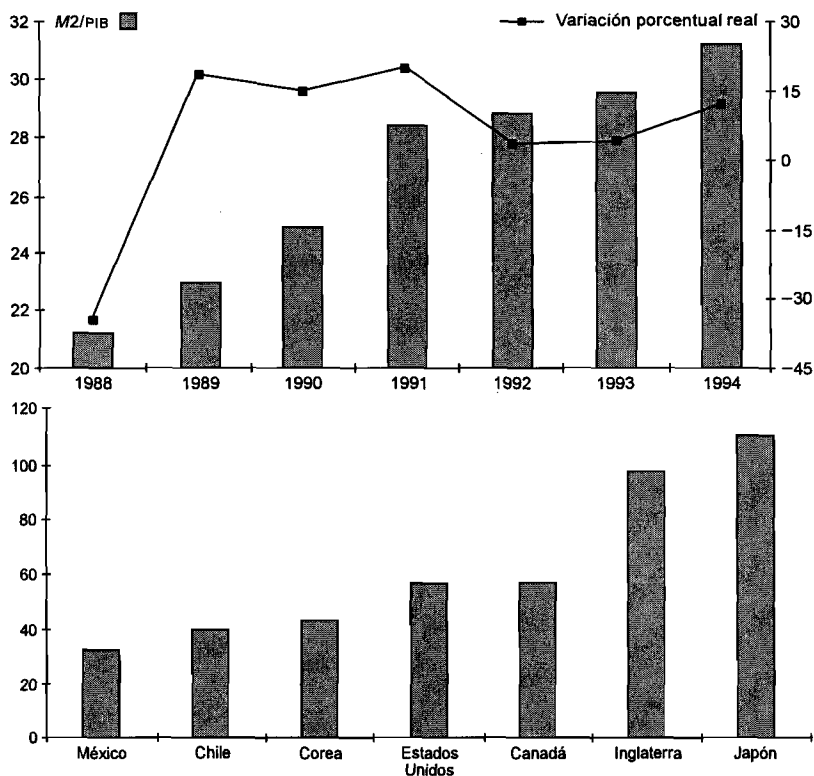
3. Penetración financiera y estructura temporal de los activos

A partir de 1988 hubo una fuerte remonetización de la economía y un importante crecimiento de los indicadores de penetración financiera. Entre 1988 y 1994 los billetes y monedas y cuentas de cheques (*M1*) aumentaron de manera significativa de 5.4% del PIB a 10.8%. Aunque este crecimiento efectivamente reflejó la remonetización de la economía, el salto importante ocurrió en 1991, debido a la integración de las cuentas maestras en las hojas del saldo bancario. En ese último año, el crecimiento real de *M1* fue 79 por ciento.

Por su parte, como se observa en la gráfica 5, el agregado monetario *M2* (*M1* + depósitos bancarios de corto plazo) también tuvo un crecimiento importante al pasar de 21.2 en 1988 a 31% en 1994. Aún así, dicho indicador permaneció muy por debajo de lo observado a nivel internacional.

Aunque el comportamiento de los dos agregados monetarios más amplios (*M3* y *M4*) también refleja una tendencia favorable en cuanto a la penetración financiera, estos indicadores pueden sesgar las tendencias por la importancia de los activos no bancarios. Empero se observan algunas tendencias interesantes que ya apuntaban hacia una estructura temporal desfavorable de los activos financieros. Por ejemplo, a partir de 1988, el *M3* como por-

GRÁFICA 5. M2 como porcentaje del PIB, tasas de crecimiento reales anuales y comparaciones internacionales (1994)



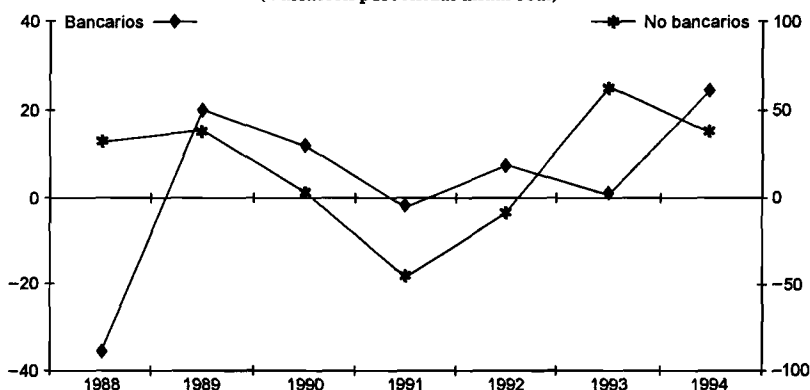
FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México y FMI.

centaje del PIB también tiene un crecimiento importante (de 29.6 a 40.8% en 1994); sin embargo, esta tendencia se explica en buena medida por el componente de instrumentos no bancarios de corto plazo. A partir de 1992, pero de manera más marcada en 1993, este tipo de instrumentos (Cetes, fundamentalmente) aumenta mucho como resultado directo de la política de esterilización del Banco de México, mencionada antes (véase gráfica 6).

Como consecuencia, los instrumentos de largo plazo bancarios y no bancarios, que habían tenido elevados crecimientos hasta 1992, se reducen significativamente debido a la mayor preferencia por la liquidez reflejada en el componente de corto plazo de M3. Incluso en 1994 los instrumentos bancarios de corto plazo,

GRÁFICA 6. Instrumentos bancarios y no bancarios de corto plazo

(Variación porcentual anual real)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México.

cuyo crecimiento había sido más bien moderado, alcanzan un incremento real de más de 20%, en sustitución directa de los instrumentos bancarios de largo plazo.

La creciente preferencia por el corto plazo, en un entorno de desinflación exitosa, indicaba un importante componente de incertidumbre hacia el sostenimiento del régimen cambiario al final de la administración. Como es conocido, a partir de marzo de 1994, cuando el tipo de cambio se sujetó a grandes presiones que lo llevaron a la parte superior de la banda cambiaria y la salida de capitales se acentuó, la política de respuesta del Banco de México fue mantener la regla cambiaria y prevenir incrementos adicionales en las tasas de interés.³⁷ Además, a su vencimiento, los Cetes denominados en pesos se renovaban de manera creciente en Tesobonos, instrumentos de deuda pública denominados en dólares. Como resultado, en 1993 el agregado M3 superaba seis veces las reservas internacionales; los Cetes por sí solos eran casi 100% de éstas. Ante esta situación cualquier error adicional, choque externo o señal de desconfianza acentuaría la corrida contra el peso, lo que se materializó en el lapso de las tres primeras semanas de diciembre de 1994. A lo largo de ese año, los Tesobonos fueron creciendo hasta representar más de 7% del PIB, mientras que las reservas cayeron a 2.3% del PIB al último día del año.

³⁷ Aunque es cierto que con la expansión del crédito interno neto la banca comercial contó con los recursos para continuar expandiendo su financiamiento, es proba-

4. *El estallido de la crisis financiera de 1994-1995 y las medidas para enfrentarla*

Cuando a fines de 1994 el gobierno ya no pudo sostener el peso, la situación del sistema financiero se deterioró drásticamente e inició una crisis bancaria sin precedente: i) el explosivo aumento de las tasas de interés —las cuales pasaron de 32.4% (TIIE) a 109.7% entre la tercera semana de diciembre de 1994 y la tercera semana de marzo de 1995—, junto con la contracción de la actividad económica, afectó sensiblemente la capacidad de pago de los deudores en un contexto de elevadas carteras vencidas y contracción de la masa salarial; ii) se presentaron graves problemas de liquidez en la economía, sobre todo en dólares, y de refinanciamiento de la deuda; iii) el deterioro de la calidad de los activos del sistema bancario condujo a la necesidad de constituir mayores provisiones, afectando la capitalización bancaria; iv) al elevar el valor en pesos de los saldos nominales de los bancos, la depreciación cambiaria redujo la capitalización en un punto porcentual de noviembre de 1994 a enero de 1995.

Los bancos mexicanos enfrentaron esta delicada situación económica sin contar con una adecuada base de capital ni con las suficientes reservas para pérdidas crediticias, debido al débil ambiente de supervisión, a la falta de visión de los intermediarios y al importante crecimiento de la actividad bancaria. Además, el alto porcentaje de pasivos de corto plazo denominados en moneda extranjera colocó a los bancos en graves problemas para cubrir sus obligaciones de corto plazo.

En esas condiciones, más la magnitud de la crisis financiera que puso en evidencia la devaluación del peso, las autoridades mexicanas debieron ponderar diversas opciones: dejar quebrar a los bancos con problemas; nacionalizarlos; licuar la deuda, o instrumentar un programa de rescate bancario. La primera opción se descartó de manera automática por la idea, probablemente acertada, de que dejar quebrar a los bancos hubiese provocado la ruina del sistema de pagos y una recesión más profunda y prolongada. El cambio de propietario, mediante la opción de nacionalizar, no resolvería de facto los problemas de los bancos; la opción de licuar la deuda también fue desechada, debido a los costos que

ble que, de haberse mantenido la postura restrictiva de la política monetaria, las tasas de interés hubieran continuado aumentando y, de igual manera, se habría alimentado las presiones devaluatorias que llevaron al abandono de la banda cambiaria a fines de ese año.

implicaría generar altas tasas de inflación. En consecuencia, a partir de 1995 las autoridades financieras pusieron en marcha diversos programas orientados a minimizar el riesgo sistémico y evitar el colapso de muchos intermediarios.³⁸

Entre los primeros programas instrumentados (entre enero y marzo de 1995) se encuentran la ventanilla de liquidez en dólares—dirigida a resolver el problema de liquidez proveniente de la necesidad de renovar pasivos de corto plazo denominados en dólares— y el Programa de Capitalización Temporal (Procapte), que inyectó liquidez a los bancos por medio de la adquisición de obligaciones bancarias por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

Sin embargo, el problema siguió adquiriendo tales dimensiones que fueron necesarios nuevos programas de apoyo y medidas orientadas a restituir la capitalización bancaria. Los nuevos programas continuaron hasta diciembre de 1998, cuando se puso en marcha el llamado Punto Final, por la intención de las autoridades de dejar en claro que éste sería efectivamente el último programa del rescate bancario.

La mayoría de los apoyos fueron instrumentados por medio del Fobaproa; sin embargo, éste no fue creado para manejar una crisis de tales proporciones, y sus recursos ya se habían agotado desde la intervención, en 1994, de los bancos Unión y Cremi,³⁹ por lo que fue necesario recurrir al financiamiento del gobierno federal con la forma de pasivos contingentes.

Los diversos programas que conformaron el rescate bancario se dividen en los destinados al apoyo de los deudores y los destinados a la capitalización y saneamiento de las instituciones. De acuerdo con la última cifra oficial disponible, junio de 1999, los costos fiscales de este conjunto de programas alcanzaron casi 20% del PIB y actualmente podrían situarse hasta en 25%, con lo que la resolución de la crisis bancaria mexicana se sitúa dentro de las más caras a nivel internacional. Además, aunque los programas de apoyo a deudores fueron diversos, la mayor parte de los recursos se destinaron al apoyo de las instituciones (véase cuadro 5).

Entre los programas de apoyo a las instituciones instrumentados por medio del Fobaproa destacan los de capitalización y compra de cartera de créditos de bancos, y los de intervención y sa-

³⁸ Véase una descripción detallada de los programas que conformaron el rescate en Del Villar *et al* (1997).

³⁹ Véase Mackey (1999).

CUADRO 5. *Costo fiscal del paquete de rescate bancario^a*

	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
Apoyos a deudores	20.0	3.9
Capitalización e intervención	78.0	15.0
Compra de cartera	11.7	2.2
Intervenciones y reestructuras ^b	66.3	12.8
Rescate carretero	2.0	0.4
Total	100	19.3

FUENTE: CNBV.

^a Las cifras corresponden a los pasivos del Fobaproa, Fameval e instituciones intervenidas a junio de 1999.

^b Algunos de los bancos intervenidos fueron inicialmente beneficiarios del programa de capitalización, por lo que los costos de estas acciones se contabilizan como parte de las operaciones de intervención y saneamiento.

neamiento.⁴⁰ Los primeros tuvieron como objetivo capitalizar a los bancos cuya situación financiera era solvente pero que, debido al deterioro de sus activos crediticios, estaban en riesgo de no cumplir con los requisitos mínimos de capital. Durante la capitalización de instituciones el gobierno debía observar los siguientes principios:

Tipo de problema	Solución
Irregularidades y falta de capital	Intervención, recuperación, venta y/o liquidación
Una severa falta de capital	Reestructuración y venta
Falta de capital disponible de los accionistas	Compras de cartera

Con el programa de capitalización y compra de cartera, el Fobaproa adquirió derechos sobre las corrientes de efectivo de una cartera seleccionada por los bancos, aunque éstos mantuvieron la responsabilidad de la cobranza y la administración de los créditos. Los derechos respecto a las corrientes de efectivo fueron transferidos por los bancos a un fideicomiso administrado por ellos mismos, cuyo beneficiario era el Fobaproa. A cambio de estos derechos los bancos recibieron pagarés a diez años respaldados por el gobierno federal, los cuales devengan intereses (capitalizables trimestralmente) pero sólo son liquidables al vencimiento y no son negociables. De este modo se sanearon los saldos de los bancos, que sustituyeron activos en mal estado por pagarés 100% libres de riesgo; no obstante, como los pagarés eran no negociables,

⁴⁰ La descripción que sigue se basa en Mackey (1999).

a la larga generaron un problema de liquidez bancaria. Es decir, una parte importante de los activos bancarios, a pesar de estar libres de riesgo y generar rendimientos, quedó inmovilizada.

Además, los esquemas de compra de cartera se planearon de tal manera que el rendimiento de los pagarés se fuera reduciendo a lo largo del tiempo, partiendo de alrededor de los Cetes a 91 días más dos puntos para pasar a Cetes a 91 días y terminar en tasas inferiores a Cetes a 91 días. De este modo, el rendimiento promedio de los diez años de validez del bono será equivalente al de Cetes a 91 días.⁴¹ Probablemente este esquema obedeció al supuesto de que la situación de la banca mejoraría y, conforme se resolviera el problema de carteras vencidas, se recuperaría el financiamiento y se diversificarían las fuentes de ingresos. Así, la necesidad de apuntalar los estados de resultados de los bancos disminuiría paulatinamente; pero ese no fue el caso y los intereses de dichos pagarés continuaron representando una parte muy importante de los ingresos financieros y por ende del margen de intermediación.

A cambio de que el Fobaproa participara en la cartera de créditos designados, se requirió al banco inyectar capital nuevo, lo que generalmente se hizo sobre la base de que éste aportara un peso de capital nuevo por cada dos pesos de cartera seleccionada por el fideicomiso.⁴² Los recursos cobrados de la cartera crediticia se mantuvieron en el fideicomiso con objeto de utilizarlos para liquidar el pagaré. Cada banco estableció un acuerdo para compartir pérdidas con el Fobaproa, con el compromiso de pagar 25% de las pérdidas de la cartera crediticia; dicho acuerdo varió poco de una institución a otra.

Las compras de cartera crediticia se llevaron a cabo en dos rondas, una durante 1995 y otra en 1996; debido a los retrasos en la finalización y cierre de los convenios, ninguna de ellas se finiquitó o cerró hasta el verano de 1997. Al inicio, ciertos tipos de préstamos no fueron aceptados en el programa de compra de cartera (los calificados como "E" o vencidos; aquellos en manos de compañías en quiebra o suspensión de pagos; los descontados con

⁴¹ Aun cuando esta fórmula puede cambiar dependiendo de la institución y de los contratos que haya negociado con el gobierno federal, en todos los casos se consideró una reducción paulatina.

⁴² Más tarde salieron a la luz muchas irregularidades cometidas en la instrumentación del rescate bancario, entre las que destacan que en algunas ocasiones se intercambiaba la cartera sobre bases de hasta 5:1 y que las primeras rondas de compra de cartera se realizaron sin la condición de que los bancos inyectaran capital fresco a cambio.

instituciones en desarrollo; los denominados en UDI, y aquellos a partes relacionadas); pero conforme la situación de la banca múltiple continuó deteriorándose, el Comité Técnico ajustó los criterios para aceptar créditos antes excluidos. Esta es una de las razones por las cuales el costo fiscal de estos programas es de los más altos del paquete.

Los programas de capitalización y compra de cartera resultaron insuficientes para sanear a los bancos mexicanos, de tal manera que cuando los accionistas no pudieron obtener capital adicional, las autoridades financieras emprendieron el programa de saneamiento consistente en una capitalización adicional para los bancos y en una promoción activa para inversionistas nacionales y extranjeros.

El programa de saneamiento se llevó a cabo en tres partes: i) el Fobaproa otorgó una línea de crédito que le permitía al banco cumplir con las obligaciones con sus depositantes; como garantía, recibió y mantuvo acciones del banco y/o compañía tenedora a la que perteneciera el banco; ii) el Fobaproa inyectó nuevo capital al capitalizar los créditos otorgados en la primera parte y/o proporcionar recursos adicionales; esto le permitió al banco continuar operando y cumplir con sus obligaciones con el público depositante, y iii) se consideraron dos cursos de acción posibles. Si el banco se consideraba como una empresa viable, entonces el Fobaproa podía vender las acciones adquiridas a una tercera parte elegible, proporcionaría apoyo para la asignación de recursos y/o compra de las carteras de créditos y luego vendería la institución a bancos internacionales de prestigio o a instituciones bancarias mexicanas viables. Si, al contrario, se consideraba que el banco no era una empresa viable, las sucursales de éste serían ofrecidas para su venta, se reduciría el personal y los activos restantes de la institución serían liquidados. En el proceso de liquidación el banco adquiridor asumía todos los pasivos del banco vendido, en pesos; para compensarlo, el banco en venta emitía un pagaré en pesos y asumía una obligación contractual para pagar en dólares estadounidenses una cantidad igual a los pasivos asignados. En contraprestación, estas obligaciones fueron garantizadas por el Fobaproa.⁴³

⁴³ La legalidad de que el Fobaproa tomara posesión de los activos de las instituciones insolventes ha sido sujeta de un considerable escrutinio; la manera en la que obtuvo las acciones de algunos bancos ha sido atacada como inconstitucional. Hasta 1999 los tribunales no habían dado su veredicto final.

Finalmente, las intervenciones fueron conducidas por la CNBV y la única responsabilidad del Fobaproa con los bancos intervenidos fue capitalizarlos. La posición de la CNBV es que la intervención formal debería ser el último recurso; consideró que, al realizar una intervención informal o *de facto*, podría evitar la percepción negativa de las repercusiones de intervenciones formales; se esperaba que se alcanzara un acuerdo con la parte interesada en comprar el banco hasta que la institución compradora actuara como el interventor *de facto* y finalizara la compra.

De los doce bancos no intervenidos, cinco fueron vendidos (Bancén, Inverlat, Probusa, Serfin y Mexicano), dos están en proceso de fusión (Atlántico y Promex), cuatro continúan operando (Banamex, Bancomer, Banorte y Bital). De éstos, Atlántico, Bancrecer, Promex y Serfin fueron sujetos de intervenciones *de facto*. Por su parte, los doce bancos legalmente intervenidos representan alrededor de 12% del total de los activos totales del sistema bancario. El costo fiscal estimado al 30 de junio de 1998 era de cerca de 34% de los costos fiscales del Fobaproa; mientras que los cuatro bancos intervenidos *de facto* (Atlántico, Bancrecer, Promex y Serfin) representaban cerca de 23% del total de los activos del sistema bancario y un estimado de 38% de los costos fiscales.

IV. EL PAPEL DEL CRÉDITO Y EL AHORRO, 1995-1999

A raíz de la crisis de 1994-1995 y el lento reconocimiento de que ésta había sido producto de los importantes desequilibrios acumulados entre 1988 y 1994, se replantearon de modo gradual algunos aspectos de la política económica. En particular, se realizaron algunos cambios en materia de política monetaria, muy criticada por su contribución a la crisis de liquidez de fines de 1994. Ya que una de las principales críticas se refería a la falta de transparencia de ésta, a partir de 1995 se empezaron a publicar con anticipación las metas de crecimiento de la base monetaria y un saldo semanal de las principales variables (base monetaria, reservas y activos internacionales, y el crédito interno neto). Además, con objeto de aminorar la volatilidad cambiaria y las expectativas inflacionarias, desde 1995 se imponen límites trimestrales al crecimiento del crédito interno neto del instituto central.

Durante 1995 el endurecimiento de la política monetaria y la política fiscal restrictiva lograron revertir algunos de los desequilibrios económicos. A diferencia de las crisis anteriores, en esta

ocasión la economía mexicana fue capaz de restablecer rápidamente la entrada de capital extranjero.

En cuanto al ahorro se hicieron las siguientes reconsideraciones: desde el principio se reconoció la necesidad de fortalecer los ahorros privado y público, de tal modo que el financiamiento externo funcione únicamente como un complemento. A pesar de las políticas orientadas a dicho objetivo, la recuperación del ahorro interno ha sido más bien moderada.

Además, las autoridades reconocieron algunas de las deficiencias del proceso de reforma financiera y la privatización de la banca comercial, así como la necesidad de contar con un sistema financiero más eficiente, políticas adecuadas de regulación y supervisión prudenciales, y un marco legal que proteja los derechos de acreedores y deudores, y que asegure procesos judiciales de recuperación de crédito más justos y rápidos. En este contexto de 1995 a la fecha, además de los diversos programas que conformaron el rescate bancario, se han realizado numerosas acciones de reforzamiento de la supervisión y regulación, además de importantes reformas legales y otras que se encuentran en el Congreso. Aun así, con una semiparálisis de cinco años, el sistema bancario se ha mantenido al margen de la evolución económica: durante la segunda mitad de los años noventa, la economía mexicana ha experimentado importantes tasas de crecimiento en ausencia de financiamiento bancario y con una moderada recuperación del ahorro interno.

1. La continua contracción del crédito bancario y la situación de la banca comercial

La banca mexicana está lejos de concluir el proceso de reconfiguración que se inició con la privatización y que precipitó la crisis de 1994. A pesar de que la captación total del sistema bancario se fue recuperando más o menos al mismo ritmo que la economía, el financiamiento al sector privado no lo hizo (véase gráfica 7), mientras que el problema de las carteras vencidas persistió.

La caída del financiamiento, sobre todo del sector privado, es mayor si consideramos que buena parte de éste se centra en los recursos cedidos al Fobaproa por medio de los programas de compra de cartera y capitalización (véase gráfica 8).

Las mayores contracciones se observaron en el financiamiento bancario al consumo, el cual durante 1995 y 1996 llegó a caer a ta-

GRÁFICA 7. *Financiamiento y captación total de la banca comercial (1992-1999)*

(Mil millones de pesos de 1994)

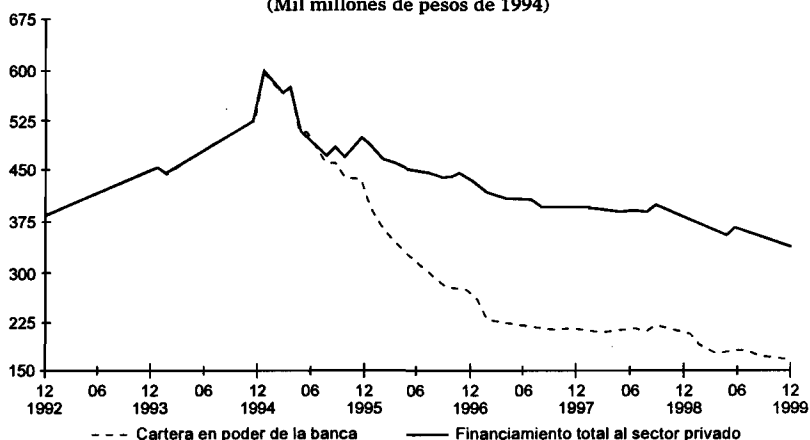


FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México.

sas reales de 40%. Por su parte, el financiamiento a empresas y personas físicas con actividad empresarial tuvo contracciones reales de 20% en 1995, y sólo hacia diciembre de 1998 las caídas

GRÁFICA 8. *Financiamiento de la banca comercial al sector privado (1992-1999)^a*

(Mil millones de pesos de 1994)

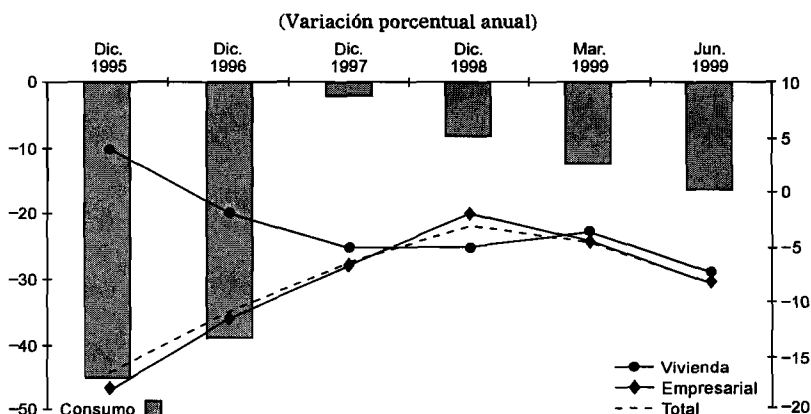


FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México.

^a La diferencia entre la cartera en poder de la banca y el financiamiento total al sector privado corresponde a la cartera cedida al Fobaproa y a los fideicomisos para reestructuraciones en UDI.

fueron menos acentuadas; sin embargo, esta tendencia se revirtió nuevamente durante 1999. Dada la relevancia de este tipo de financiamiento dentro del total (72.3%), este último se comportó de igual manera durante el periodo 1995-1999. Por último, el crédito destinado a la vivienda ha sufrido las menores caídas (véase gráfica 9).

GRÁFICA 9. *Evolución real del crédito bancario por destino (1995-1999)^a*



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México.

^a El empresarial incluye el crédito a empresas y a personas físicas con actividad empresarial.

Ante la reducción del crédito bancario y la persistencia de elevadas carteras vencidas cabe preguntarse por qué, a pesar de los cuantiosos recursos destinados al saneamiento del sistema y los programas de apoyo a deudores en un entorno de rápida estabilización macroeconómica y recuperación del crecimiento, la banca ha sido incapaz de recuperar su capacidad de intermediación. La lenta recuperación del financiamiento bancario obedece a diversos factores, entre los que destacan la contracción de la demanda crediticia a partir de 1995, las altas tasas reales de interés, y la rigidez excesiva y falta de análisis de las instituciones para otorgar créditos; sin embargo, dos factores sobresalen por su importancia y se encuentran íntimamente relacionados: i) la ineffectividad del programa de rescate para restablecer las funciones de intermediación crediticia de la banca comercial, y ii) la paradoja que significaron para la banca los programas de saneamiento financiero instrumentados por medio del Fobaproa, en particular, los pro-

gramas de compra de cartera. Para analizar esta situación en detalle, a continuación se evalúa el rescate bancario.

a) *Evaluación cuantitativa del progreso del rescate bancario y el papel de los programas de apoyo.* Los programas de apoyo se orientaron, a grandes rasgos, a dos objetivos prioritarios: mejorar la capitalización de los bancos y evitar un riesgo sistémico (Procapte y compras de cartera), y aliviar los problemas de cartera vencida apoyando a instituciones y deudores (reestructuración en UDI, ADE, FOPYME, Fonape, etcétera).

Aunque a simple vista el primer objetivo parece haberse cumplido (la capitalización del sistema bancario se ubicó en 16.2 en diciembre de 1999, cuando hacia fines de 1994 alcanzó 8.6),⁴⁴ en realidad los altos índices de capitalización se explican, en buena medida, por las excepciones contenidas en las reglas para calcular el capital neto de las instituciones y por el alto porcentaje de cartera en mal estado que fue vendida al Fobaproa. En la medida en que el índice de capitalización se mide como el capital neto entre los activos sujetos a riesgo (determinados por el Banco de México), al sustituir la cartera vencida por los pagarés de Fobaproa los activos riesgosos disminuyen y el índice de capitalización aumenta.

En cuanto al objetivo de aliviar los problemas de cartera vencida, las mejoras no se empezaron a percibir sino hasta 1999, cuando el índice morosidad alcanzó 8.5%. Además del alto nivel de provisiones que a partir de 1995 se vieron obligados a mantener los bancos —4% de la cartera total o 60% de la cartera vencida— afecta directamente la rentabilidad.

Para determinar el éxito o fracaso de un programa de rescate bancario, un estudio publicado por el FMI utilizó una metodología que considera la evolución de nueve indicadores.⁴⁵ Para cada indicador se compara el promedio de los cuatro años anteriores a la crisis con los cuatro posteriores. Dichos indicadores pueden dividirse en dos grandes grupos, la viabilidad financiera y la capacidad de intermediación del sistema bancario.

i) *Viabilidad financiera.* En este grupo se incluyen, en primer lugar, tres indicadores de solvencia bancaria: morosidad, capitalización y provisiones preventivas y, en segundo lugar, tres indicadores de rentabilidad: gastos operativos, margen de intermediación y utilidades como porcentaje de los activos totales medios. Para aplicar la metodología al caso mexicano fue necesario elimi-

⁴⁴ El Comité de Basilea establece un mínimo de 8 por ciento.

⁴⁵ Véase Dziobek y Pazarbasioglu (1997).

nar del promedio del sistema a los bancos que por estar o haber estado intervenidos carecen de una serie constante de indicadores de 1991 a 1998.⁴⁶ Aunque son varios los bancos que se han encontrado en esta situación, los que cuentan con una serie de información continua representan, desde 1991, casi 80% de los activos totales del sistema.

En el cuadro 6 se presenta la evolución de los tres indicadores de solvencia utilizados. El índice de morosidad, entendido como el porcentaje de cartera vencida respecto a la total, pasó de un promedio de 5.7% entre 1991-1994 a 9.3% durante los años posteriores a la crisis bancaria; sin embargo, dado el cambio en la contabilidad de la cartera vencida a partir de 1997, cuando se adoptaron criterios contables internacionalmente aceptados, esta comparación no es del todo válida. Aun así, es claro que la cartera vencida como porcentaje del total fue en aumento hasta 1994 y, aunque disminuyó poco entre 1995 y 1996, apenas regresó a los niveles observados en 1993, año en el que, como es sabido, los problemas de cartera vencida ya constituían una preocupación seria.

CUADRO 6. *Indicadores de solvencia bancaria en México (1991-1998)*^a

	Índice de morosidad ^b	Índice de capitalización ^c	Provisiones/cartera vencida
1991	3.9	7.6	31.1
1992	5.1	9.2	54.3
1993	6.7	10.1	48.7
1994	7.7	9.6	46.6
1995	7.2	11.1	72.6
1996	6.2	12.1	124.0
1997	12.3 ^d	15.5	59.0
1998	11.4	16.2	63.1
Promedio 1991-1994	5.7	9.1	45.2
Promedio 1995-1998	9.3	13.7	79.7

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV.

^a Corresponde a los bancos que se han mantenido en situación "normal" durante el periodo.

^b Entendido como el porcentaje de cartera vencida respecto a cartera total.

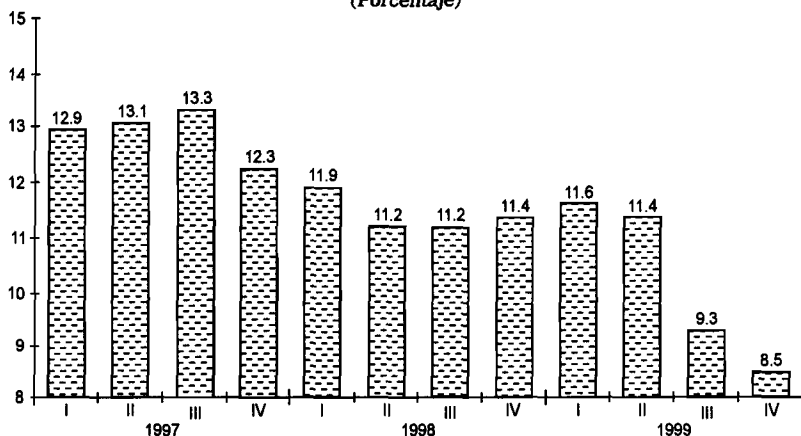
^c Capital neto/activos sujetos a riesgo (determinados por el Banco de México).

^d El salto se explica por el cambio en los criterios contables a partir de 1997.

⁴⁶ Por ley, la información financiera de bancos intervenidos no se publica. Fueron eliminados: Unión, Cremi, Atlántico, Promex, Bancrecer, Centro, Banpaís, Inverlat, Confía, Oriente, Obrero, Interestatal, Sureste, Industrial, Capital, Promotor del Norte y Anáhuac y, por supuesto, las filiales de bancos extranjeros.

Hacia 1999, aunque la morosidad mejora considerablemente (véase gráfica 10), es importante tomar en cuenta que la cartera cedida al Fobaproa se contabiliza como cartera vigente, cuando se estima que estos créditos tienen una morosidad de alrededor de 90%, por lo que la morosidad del sistema considerando al Fobaproa es significativamente más alta.

GRÁFICA 10. *Tendencia trimestral de la morosidad (1997-1999)^a*
(Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV.

^a Corresponde a los bancos que se han mantenido en situación "normal" durante el periodo.

En cuanto al índice de capitalización, como se explicó anteriormente, a simple vista el saldo es positivo; sin embargo, la estructura de los activos de la banca mexicana es muy improductiva (véase cuadro 7). La cartera vigente, que en teoría debe ser considerada como un activo productivo, se encuentra en mal estado y contribuye poco con los ingresos financieros de los bancos.

CUADRO 7. *Estructura de los activos de la banca mexicana^a*

	1997	1998	1999
Productivos	63.1	62.9	64.4
Improductivos	36.9	37.1	35.6

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV.

^a Considera el 80% de los activos totales del sistema bancario.

Por último, el alto nivel de provisiones a cartera vencida, aunque constituye un requerimiento legal, afecta negativamente, en-

tre otros factores, la rentabilidad bancaria. Como se observa en el cuadro 8, los tres indicadores de rentabilidad utilizados señalan, por lo menos, un deterioro a partir de la crisis bancaria.

CUADRO 8. *Indicadores de rentabilidad bancaria en México (1991-1998)*^a

	Margen financiero ^b	Gastos operativos	Utilidad neta
1991	4.9	4.4	1.1
1992	6.4	4.9	1.6
1993	6.1	4.4	1.6
1994	4.9	4.1	0.5
1995	5.4	3.9	0.2
1996	3.6	4.0	-1.2
1997	4.1	5.2	0.5
1998	5.2	5.1	0.8
Promedio 1991-1994	5.6	4.4	1.2
Promedio 1995-1998	4.5	4.5	0.1

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV.

^a Corresponde a los bancos que se han mantenido en situación "normal" durante el periodo.

^b Para construir una serie congruente se tomó el margen financiero antes de ser ajustado por el resultado por posición monetaria.

En cuanto a los indicadores de rentabilidad, el margen financiero, como porcentaje de los activos totales medios, disminuyó de 5.6 entre 1991 y 1994 a 4.5 entre 1995 y 1998. Las disminuciones más importantes se observan en 1996 y 1997; en 1998 el margen financiero repuntó, probablemente debido al alza de las tasas de interés, sobre todo durante la segunda mitad de dicho año. Además, la entrada de mayor competencia extranjera a partir de las reformas legales de 1995 puede estar desempeñando un papel importante en esta tendencia del margen, ya que ha inducido el crecimiento de algunos mercados, como por ejemplo el de depósitos al menudeo.

Al analizar la composición del margen financiero se observa cómo no sólo ha disminuido entre ambos periodos sino que, además, su estructura es reflejo de la baja calidad de los activos ya mencionada. Buena parte de los ingresos financieros y, por ende, del margen proviene de los intereses de los pagarés que fueron intercambiados por cartera en mal estado en el marco de los programas de compras de cartera; por su parte, los intereses por cartera de crédito, que en 1994 constituían 74.3%, en 1998 representaron apenas 29.6% de los ingresos financieros, mientras que en 1999 disminuyeron a 28.5%. Llama la atención el aumento de la

contribución de los intereses por valores, lo que puede ser producto tanto de un mercado de valores más desarrollado, como de que instituciones estén buscando fuentes de ingresos más rentables (véase cuadro 9). Ello pone en duda, nuevamente, la capacidad de los bancos para recuperar sus funciones tradicionales de intermediación crediticia.

CUADRO 9. *Composición porcentual de los ingresos financieros (1994 vs 1998)^a*

	1994	1998	1999
Intereses por cartera de crédito	74.3	29.6	28.5
Pagarés Fobaproa	n.a.	26.9	25.4
Intereses por valores	15.9	21.7	31.8
Reportos	4.8	17.8	5.1

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV.

^a Corresponde a los bancos que se han mantenido en situación "normal" durante el periodo. La suma de los totales no es 100 ya que no se incluyeron conceptos no comparables debido a los cambios contables.

Como se explicó con anterioridad, los pagarés que las instituciones bancarias recibieron a cambio de los derechos sobre las corrientes de efectivo de la cartera seleccionada, devengan intereses capitalizables trimestralmente, pero sólo son liquidables al vencimiento (diez años) y no son negociables. Como resultado, los programas de compra de cartera fueron efectivos en sanear los saldos de los bancos, pero a la larga redundaron en un importante problema de corrientes de efectivo.

La existencia de los pagarés del Fobaproa resultó en un activo "virtualmente inflado" que requiere su contrapartida por el lado del pasivo. El hecho de que los bancos se hayan visto en la necesidad de financiar pagarés que, por su naturaleza, son deuda gubernamental, provocó agresivas políticas de captación: el número de sucursales de la banca mexicana aumentó mucho, y también es alto el porcentaje de fondos que los bancos obtienen mediante bonos bancarios en circulación y préstamos de otros organismos. Debido al aumento de sucursales, los costos operativos aumentaron significativamente a partir de 1996. Todo ello se refleja en la importante disminución que han sufrido las utilidades de los bancos en relación con los activos totales del sistema.

ii) *Capacidad de intermediación del sistema bancario.* Para medir la capacidad de intermediación del sistema bancario el FMI utiliza dos indicadores: la proporción financiamiento al sector privado/PIB y la profundización financiera ($M2/PIB$). En términos

generales, estos indicadores pretenden capturar el hecho de que un sistema bancario reestructurado con éxito es nuevamente capaz de captar fondos y canalizarlos al financiamiento de las actividades productivas. En el caso del financiamiento bancario al sector privado, debido a la ausencia de una serie constante, no fue posible comparar el promedio de 1991-1994 con el de 1995-1998; aun así, la serie existente a partir de diciembre de 1992 indica que la banca mexicana ha sido incapaz de recuperar sus funciones de intermediación crediticia.

Desde 1995 el financiamiento de la banca comercial al sector privado como porcentaje del PIB ha disminuido de manera significativa. Luego de alcanzar su punto máximo de 45% del PIB (en marzo de 1995), en diciembre de 1998 se encontraba en 27.7%; si a ello se le restan la cartera cedida al Fobaproa y las reestructuraciones en UDI, el crédito al sector privado en poder de la banca se reduce a 14.8% del producto interno bruto.

La profundización financiera, medida como el cociente de $M2/PIB$, se ha mantenido relativamente constante durante el periodo de estudio, pasando de un promedio de 28.8% en 1991-1994 a 30.8% en 1995-1998. Este ligero aumento se explica ante todo por el componente de instrumentos bancarios líquidos ofrecidos al público que, en promedio, aumentó casi 4 puntos porcentuales; mientras que el otro componente ($M1$) disminuyó casi 2 puntos porcentuales.

En resumen, de los ocho indicadores utilizados para medir la eficiencia del programa de rescate bancario, según la metodología mencionada, dos son positivos (capitalización y profundización financiera), uno permanece sin cambio (gastos operativos), otro no puede evaluarse (morosidad) y los cuatro restantes son negativos (provisiones, margen financiero, utilidades y financiamiento al sector privado). Dado que el saldo positivo del índice de capitalización debe ser tomado con reservas, es evidente que, de acuerdo con los criterios del FMI, el progreso en la resolución bancaria en México debe catalogarse como lento.

b) *Algunos factores que explican los resultados contradictorios del rescate.* Varios factores explican la alta eficacia del rescate bancario para elevar la capitalización y evitar una crisis sistémica, así como su relativa ineffectividad para encauzar a los bancos en sus funciones de intermediarios crediticios, a pesar del alto monto del quebranto. En primer lugar, la rapidez con la que se actuó a principios de 1995 fue determinante para evitar una crisis sistémica; sin embargo, esta rapidez contribuyó también a que las ope-

raciones del rescate sufrieran problemas de selección adversa,⁴⁷ de los cuales resultaron aumentos indiscriminados de los recursos destinados a los programas de apoyo a la banca. En los programas de compra de cartera, por ejemplo, la necesidad de actuar con rapidez orilló a las autoridades financieras a permitir que los mismos bancos, o entidades designadas por éstos, se encargaran de hacer la evaluación inicial. En estas condiciones, los bancos pudieron aprovechar su conocimiento de la calidad de la cartera para intercambiar la que pudo estar sobrevaluada al momento de la transacción. Este tipo de irregularidades no sólo ha desempeñado un papel fundamental en el monto del quebranto, sino que, además, fue una de las razones principales de que la aprobación del paquete financiero de 1998 tomara tanto tiempo y se debatiera intensamente en el Congreso.

En segundo lugar, la elección de responsabilizar a los bancos por sólo el 20-30% del pasivo del Fobaproa correspondiente a la cartera no recuperada debe evaluarse, por un lado, como un incentivo para la recapitalización del banco y, por el otro, como un factor que pudo elevar los costos del rescate y, por tanto, el monto del quebranto. En la crisis bancaria chilena, por ejemplo, se empleó un esquema de compra de cartera de acuerdo con el cual los bancos estaban obligados a recomprar la totalidad de la cartera al término de diez años, pero sin el compromiso equivalente a capitalizar la institución. Es cierto que una mayor participación en las pérdidas podría haber motivado a los bancos a un mayor esfuerzo de cobro y, en consecuencia, a abatir el monto del quebranto. Aunque quizá no se hubiera materializado el compromiso de capitalización, habría aumentado relativamente la cartera no inmovilizada. Así, lo único que puede argumentarse en favor de los criterios adoptados en México fue la intención, en un periodo de inestabilidad y de carencia de información respecto a la situación particular de cada banco, de impulsar la capitalización del sistema y disminuir con ello el riesgo de una crisis sistémica.⁴⁸

Otro aspecto del rescate bancario que ha influido significativamente para la permanencia de los graves problemas de cartera vencida fue que, conforme las autoridades y las instituciones se vieron en la necesidad de instrumentar cada vez más programas

⁴⁷ Un problema de selección adversa se presenta cuando, en el periodo anterior a la realización de una transacción, una de las partes contratantes cuenta con mayor información y la utiliza a su favor.

⁴⁸ Véase Del Villar *et al* (1997) y CADE (1999).

de apoyo a deudores —incluso con varias advertencias de ser los últimos—, se alimentó en los acreditados la ya mencionada “cultura del no pago”. Estos programas fomentaron algunos incentivos perversos en los deudores cumplidos, toda vez que se generó el sentimiento de que se estaba premiando a los incumplidos, de ahí que en el último programa (Punto Final) se hayan incluido descuentos para todos los deudores —vigentes y vencidos. Como se explicó antes, en el comportamiento de los deudores ha influido también la lentitud con la que se resuelven los procesos judiciales.

2. *Crecimiento económico en ausencia de crédito bancario*

Durante los cuatro años posteriores a 1995 en que el crédito bancario ha continuado deprimido en términos reales, la economía mexicana ha crecido a una tasa anual promedio de 5.1%. Este crecimiento ha sido posible, en buena medida, porque los agentes han podido encontrar con relativa facilidad otras fuentes de financiamiento. Al igual que en el periodo anterior a la crisis, las empresas grandes continuaron financiándose en el exterior;⁴⁹ mientras que las pequeñas han sido capaces de encontrar otras fuentes de financiamiento por medio de mecanismos informales de crédito, entre las que destacan los proveedores y otras empresas del grupo y, para el caso de los consumidores, las tiendas departamentales.⁵⁰ Entre estos modos de financiamiento, destaca también el “no pago” de las obligaciones contratadas con la banca comercial durante el periodo anterior a la crisis.⁵¹

Aunque todas estas fuentes han significado una corriente importante de recursos, la mayoría de ellas son utilizadas principalmente para el financiamiento de capital de trabajo. Además, éstas han representado en promedio alrededor de 15% del PIB, mien-

⁴⁹ De acuerdo con la SHCP, en diciembre de 1998 la deuda externa del sector privado ascendía a 43 688.8 millones de dólares (17 180.7 corresponden a bonos y papel comercial), de los cuales en 1999 habrán de amortizarse 15 925.6 millones de dólares y 9 171.6 en el 2000.

⁵⁰ Para mayor información acerca de las magnitudes y la composición de estas fuentes distintas de financiamiento véase los Resultados de las Encuestas de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio que realiza el Banco de México.

⁵¹ Aunque es difícil estimar el monto que el “no pago” ha significado para las empresas, si consideramos que en caso de que se recupere 30% de los activos del Fobaproa-IPAB la pérdida se sitúa en alrededor de 12% del PIB, no es descabellado estimar que un monto similar dejaron de pagar las empresas a lo largo de estos años, sobre todo si tomamos en cuenta que durante 1991-1994 el crecimiento del crédito al sector privado fue, en promedio, 9.7% del producto interno bruto.

tras que el financiamiento total ha caído hasta niveles de 24%. Así, la economía mexicana ha crecido a un promedio anual de poco más de 5%, con un financiamiento promedio total de alrededor de 40%; en tanto que durante el periodo 1988-1994, la tasa promedio anual de crecimiento fue menor (3.5%), con financiamiento total (bancario y no bancario) que superaba 50% del producto interno bruto.

Así, aunque estos distintos mecanismos de crédito han apoyado el crecimiento económico es necesario evaluar de dónde proviene la capacidad de una economía para crecer en un entorno en el que la intermediación financiera se encuentra paralizada. Para ello, a continuación se ofrece otra explicación que se basa fundamentalmente en el supuesto de que así como se ha generado una dicotomía entre la situación de la banca y el crédito y la evolución macroeconómica, a partir de 1994, también se generó una dualidad estructural entre las actividades orientadas al mercado interno y las orientadas al externo, cuyo financiamiento no depende únicamente de la banca comercial.

3. *Una explicación distinta*

La capacidad de crecimiento de la economía mexicana en ausencia de crédito bancario y una recuperación muy moderada del ahorro, requiere un breve análisis acerca de la evolución macroeconómica reciente. En la recuperación y consolidación del crecimiento económico durante el periodo posterior a la crisis de 1994-1995, el sector exportador (incluyendo a la industria maquiladora) ha desempeñado un papel muy importante, lo que se encuentra muy asociado al auge económico que, en ese periodo, ha experimentado la economía estadounidense —el más grande y prolongado de su historia económica reciente. Como es sabido, alrededor de 85% de las exportaciones de México se dirigen a este mercado, de las cuales cerca de la mitad corresponde a la industria maquiladora.

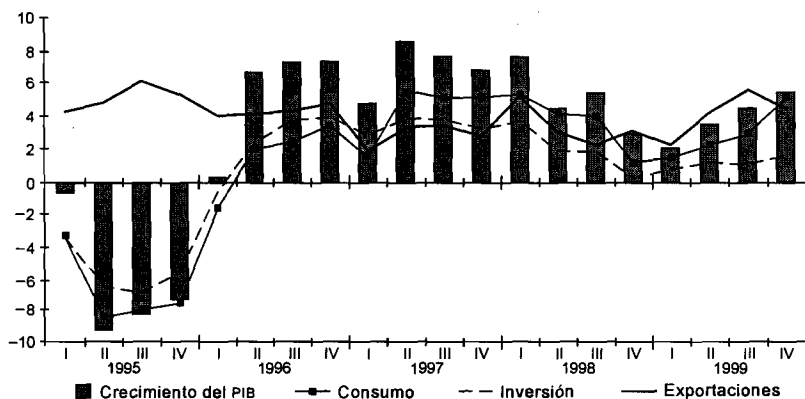
El auge del sector exportador ha tenido, por lo menos, dos consecuencias que apuntan hacia una dualidad entre las actividades orientadas al mercado interno y las orientadas al externo. En primer lugar, los índices de volumen de la industria manufacturera y la industria maquiladora de exportación han mantenido, entre 1997 y 1999, tasas sostenidas de crecimiento del orden de 7 y 12%, respectivamente. Sin embargo, la industria de la transformación

(manufactura sin maquila), cuya producción se destina sobre todo al mercado interno, ha mantenido una tendencia de crecimiento mucho más moderada (véase gráfica 12).

En segundo lugar, con excepción de 1997 y una parte de 1998 cuando el consumo privado desempeñó un papel importante, el principal motor de crecimiento de la economía mexicana ha sido el sector exportador (véase gráfica 11).

GRÁFICA 11. Contribuciones al crecimiento del PIB

(Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

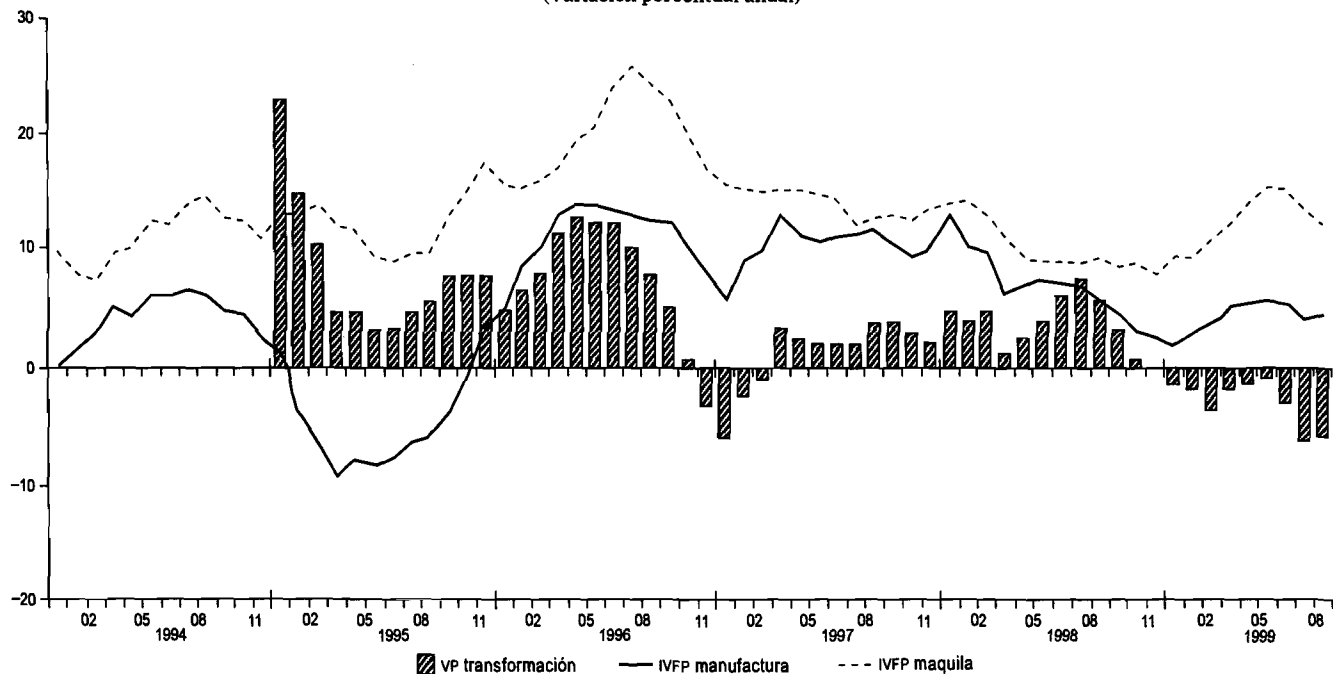
La inversión ha tenido un papel moderado ya que, tras haber recuperado en 1997 sus montos de 1994, su crecimiento no ha sido muy significativo y éste ha sido encabezado por la inversión en maquinaria y equipo, ya que la construcción no recuperó sus niveles anteriores a la crisis sino hasta 1999 (véase gráfica 13).

Este comportamiento desigual entre ambos componentes de la inversión es reflejo también de la dualidad económica, ya que es posible inferir (aunque no exista información disponible al respecto) que la mayoría de las inversiones en maquinaria y equipo se realizan en los sectores más modernos de la economía, en este caso, las grandes empresas exportadoras y la industria maquiladora.

Si observamos el comportamiento al interior de la inversión en maquinaria y equipo, se reafirma la hipótesis anterior ya que el mayor crecimiento se ha originado de maquinaria y equipo y otros bienes, en tanto que el crecimiento en equipo de transporte apenas ha significado que esta inversión regrese a los montos anteriores a la crisis. Ello podría ser reflejo de la amplia brecha que

GRÁFICA 12. Industria manufacturera, maquila y de la transformación^a

(Variación porcentual anual)

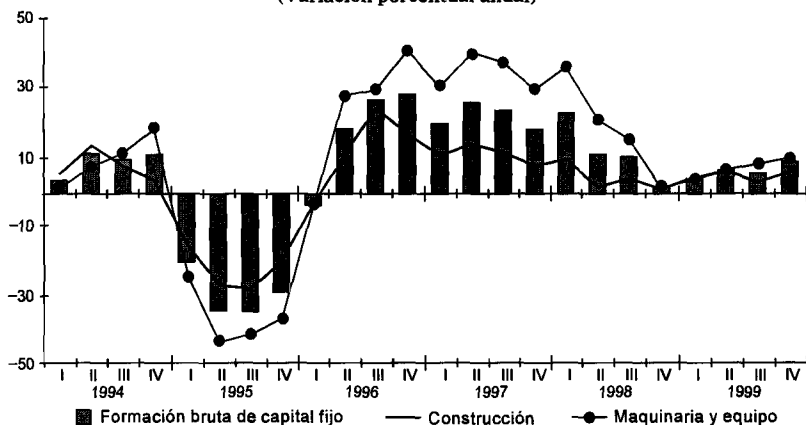


FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

^a Media móvil (3 meses).

GRÁFICA 13. *Formación bruta de capital fijo por tipo de bien*
(1994-1999)

(Variación porcentual anual)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

aún existe entre la producción para el mercado interno y para el externo, ya que si la mayoría de la industria maquiladora todavía se encuentra concentrada en el norte del país,⁵² y la producción para el mercado interno no ha crecido significativamente, no se requieren importantes inversiones en transporte. Además, el crecimiento de este rubro ha estado encabezado por su componente importado, en detrimento de la producción de bienes de capital para el mercado interno (véase gráfica 14).

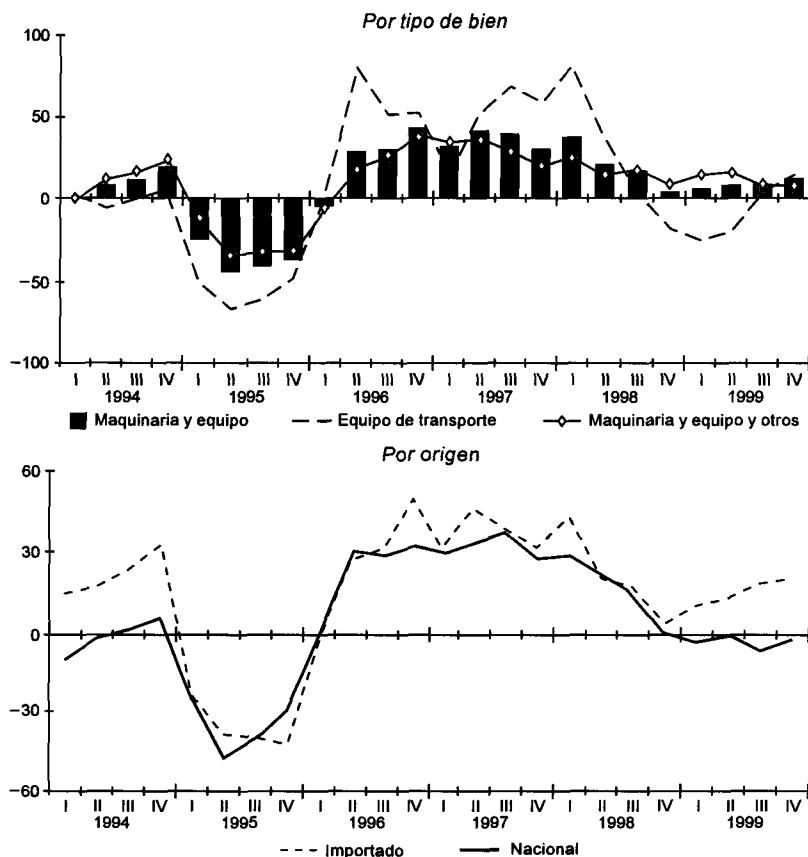
En este contexto, en el que el crecimiento de la economía mexicana ha estado muy influido por el auge exportador (incluyendo a la maquila), no parece tan sorprendente haber crecido en ausencia de crédito bancario: mientras que la inversión de la industria maquiladora por definición proviene de fuera y, por ende, se financia en el exterior, las grandes empresas manufactureras de México tienen la capacidad de financiarse en el mercado de valores o de conseguir crédito en el exterior.⁵³

⁵² De acuerdo con información del INEGI, todavía en 1999, 75% del valor agregado de la maquila es generado en la franja fronteriza por 73% de los establecimientos concentrados en esta región.

⁵³ Aunque estas empresas son pocas concentran la mayor parte del valor agregado del total de la industria. Los últimos datos disponibles (Censos Económicos de 1994) indican que 50.9% del valor agregado de la manufactura lo genera el 0.7% del total de establecimientos. En contraste, las empresas micro, que representan 91.8% de los establecimientos, contribuyen únicamente con 21% del valor agregado.

GRÁFICA 14. *Inversión en maquinaria y equipo*

(Variación porcentual anual)

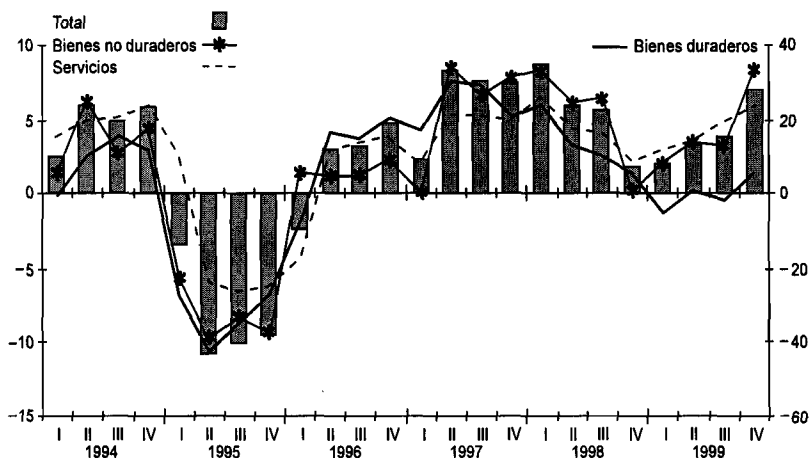


FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

En cuanto al consumo se observa una situación similar. Si bien, durante 1997 y 1998 éste tuvo un papel importante en su contribución al crecimiento económico, ello se explica, al menos en parte, por el ciclo económico. Luego de que en 1995 y parte de 1996 el consumidor nacional estuvo muy restringido, éste encontró en el siguiente bienio una situación propicia para actualizar las compras rezagadas, principalmente de bienes duraderos (que crecieron cerca de 20%). Este auge del consumo se prolongó hasta el tercer trimestre de 1998; sin embargo, una vez realizada esta “compensación” y habiendo superado hacia fines de 1997 los porcentajes

de 1994, el consumo de bienes duraderos ha tenido tasas de crecimiento moderadas, observándose incluso variaciones negativas durante 1999. Como es sabido, es este componente del consumo el que en mayor medida requiere financiamiento bancario.

GRÁFICA 15. *Consumo privado por tipo de bien*
(Variación porcentual anual)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

En este contexto, en el que parece claro que el crecimiento económico de México proviene principalmente del auge del sector exportador —estimulado por el ciclo de crecimiento estadounidense—, la ausencia de financiamiento bancario no ha significado un obstáculo importante en el agregado, ya que a nivel microeconómico la pequeña y mediana empresas se encuentran sufriendo las consecuencias y financiándose mediante mecanismos de crédito que sólo aseguran las inversiones en capital de trabajo.

CONCLUSIONES

La experiencia mexicana ilustra muy bien la complejidad y los costos que significa el cambio de una situación de represión financiera a otra de liberación casi total en los mercados interno y externo. Sin duda, la premura por los tiempos que marcó la negociación del TLCAN complicó aún más el entorno, junto con la casi ausencia de una apropiada regulación prudencial y supervisión

más efectiva a los intermediarios financieros. Las ventajas que estos últimos obtuvieron en la negociación del TLCAN sólo motivaron el riesgo moral y la falta de prudencia de la banca mexicana entre 1992 y 1994. En retrospectiva, está claro que no fue un acierto haber protegido a la banca, cuando los intermediarios de América del Norte mostraron interés por adquirir una mayor libertad de entrada al mercado mexicano.

Además de la inadecuada secuencia de las reformas, destacan por su importancia las tensiones generadas entre la nueva modalidad de intermediación financiera y el programa de estabilización macroeconómica que se instrumentó hacia fines de los años ochenta a la par de otras reformas estructurales que abarcaron prácticamente todos los ámbitos de la vida económica nacional. En particular, la adopción de un régimen cambiario de bandas que funcionara como ancla nominal del sistema y la reforma comercial y la apertura de la inversión extranjera, aumentaron mucho la complejidad de la transición en el ámbito financiero. Anulada la opción cambiaria para controlar el ensanchamiento de la brecha comercial y ante la ausencia de ahorro interno para financiarlo, las opciones se reducen al financiamiento externo, por lo que es necesario mantener tasas de interés altas que atraigan capitales extranjeros. La abundancia de estos últimos a su vez dificultó el control de la liquidez en un sistema que no contaba con los instrumentos monetarios, al perder grados de libertad para defender el régimen cambiario.

Estas tensiones o contradicciones entre la reforma estructural y la estabilización macroeconómica contribuyeron significativamente al estallido de la crisis financiera de 1994-1995. Aunque esta última difiere en algunos aspectos de las crisis anteriores (1976 y 1982), desde principios de los años ochenta se observó un crecimiento importante de la inversión que, ante la disminución del ahorro privado, fue financiado de manera creciente por el ahorro externo —el déficit de la cuenta corriente alcanzó un monto superior a 6% del PIB desde 1999.

Actualmente, todo parece indicar que esta especie de ciclo catastrófico en las relaciones inversión-ahorro que han dado lugar a las crisis sexenales de la economía mexicana, ha sido resuelto, en parte, por los efectos dinámicos de la apertura comercial en el éxito exportador del aparato productivo. Esto es, en la medida en que la actividad económica resida cada vez más en las exportaciones, como ha sido el caso desde 1995, la expansión del crecimen-

to no resulta forzosamente en un ensanchamiento de la brecha comercial, como se observaba en el pasado. De ahí que la moderada recuperación del ahorro interno después de la crisis de 1994-1995, no haya significado una mayor vulnerabilidad financiera. Además, como se demuestra en la última sección de este capítulo, el papel de la inversión como motor del crecimiento ha sido menor que el del sector exportador e incluso que el del consumo privado. Sin embargo, estos efectos positivos de la apertura pueden estar sesgados (magnificados) por el importante crecimiento que ha tenido nuestro principal socio comercial durante el mismo periodo, por lo que aún es pronto para asegurar que en efecto se han superado los problemas concernientes a la estructura del ahorro. No debe olvidarse que el mercado interno no se ha recuperado por completo y la demanda de exportaciones difícilmente podrá estar mejor que en los recién pasados años. En consecuencia la verdadera prueba para asegurar que el tradicional freno al crecimiento ha sido superado vendrá cuando el crecimiento en los Estados Unidos se desacelere y el mercado interno en México crezca a mayores tasas.

En cuanto al financiamiento bancario se observa una situación similar. La dualidad económica generada entre las actividades orientadas al mercado interno (principalmente pequeña y mediana empresas) y las orientadas al externo (grandes empresas exportadoras y la industria maquiladora) ha resultado en que, conforme exista demanda por exportaciones mexicanas, la economía pueda crecer sin financiamiento. Las empresas orientadas al mercado interno, cuya contribución al crecimiento ha sido moderada, han financiado su capital de trabajo por medio de mecanismos informales de crédito. Qué tanto esta situación tuvo costos en términos de crecimiento y en inhibir la expansión de la capacidad instalada es algo que queda por investigar.

Es de esperar que en el momento en que se contraiga la demanda por exportaciones mexicanas, el crecimiento habrá de recaer en las actividades orientadas al mercado interno. Para que este cambio de motor sea exitoso será indispensable la reactivación del financiamiento bancario, en especial para la pequeña y mediana empresas. Será en ese momento que la banca mexicana tendrá que demostrar a los agentes económicos y a la sociedad mexicana si el rescate bancario fue más o menos oneroso de lo que ahora se estima.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aspe, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1996), *Progreso económico y social en América Latina. Tema especial. Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Washington, BID.
- Banco de México, *Informe Anual*, varios números.
- , *Resultados sobre la Encuesta Coyuntural del Mercado Crediticio*, varios números.
- Becerra, Ricardo (1998), “¿Hay vida después del Fobaproa?”, *Revista Nexos*, núm. 247, México.
- CNBV (1998), “Reflexiones acerca de los apoyos a deudores y al sistema bancario”, mimeografiado.
- , *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, varios números.
- Coorey, Sharmini (1992), “Financial Liberalization and Reform in Mexico”, en “Mexico: The Strategy to Achieve Sustained Economic Growth”, Occasional Papers 99, Washington, FMI.
- Correa, Eugenia (1995), “Servicios financieros y banca en el contexto del TLC”, Alicia Girón, Edgar Ortiz, Eugenia Correa (comps.), *Integración financiera y TLC. Retos y perspectivas*, México, Siglo XXI-UNAM.
- Del Villar, Rafael, Daniel Backal y Juan P. Treviño (1997), “Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias”, Serie Documentos de Investigación, núm. 9708, México, Banco de México.
- Díaz-Alejandro, Carlos (1985), “Good Bye Financial Repression, Hello Financial Crash”, *Journal of Development Economics*, núm. 19.
- Dziobek, Claudia, y Ceyla Pazarbasioglu (1997), “Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries”, IMF Working Paper número 161.
- Garrido, Celso, y Tomás Peñaloza Weeb (1996), *Ahorro y sistema financiero mexicano. Diagnóstico de la problemática actual*, México, UAM-Grijalbo.
- Gavito, Javier (1996), “La crisis financiera en México: orígenes, consecuencias y medidas implementadas para superarla”, mimeografiado.
- Girón, Alicia (1995), “La banca comercial en Canadá, Estados Unidos y México”, Alicia Girón, Edgar Ortiz, Eugenia Correa (comps.), *Integración financiera y TLC. Retos y perspectivas*, México, Siglo XXI-UNAM.
- López de Silanes, Florencio, y Guillermo Zamarripa (1995), “Deregulation and Privatization of Commercial Banking”, *Análisis Económico*, número 10, Santiago.
- Lustig, Nora (1992), *México hacia la reconstrucción de una economía*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio de México.

- Mackey, Michael W. (1999), "Informe sobre la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y la calidad de la supervisión de los programas del Fobaproa de 1995 a 1998", mimeografiado.
- Mancera, M. (1992), "Discurso de Miguel Mancera en la Toma del Premio de Economía Rey Juan Carlos", *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, volumen LX, núm. 237.
- Mckinnon, Ronald (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, Brookings Institution.
- Mendoza, Gerardo, y Leonardo Torre (1999), "El Programa de reestructuración bancaria en México, 1995-1998: ¿Éxito o fracaso?", Documento de Investigación 4, CADE, Nuevo León, México.
- OCDE, *Economic Surveys*, varios números.
- Ortiz, Guillermo (1994), *La reforma financiera y la desincorporación bancaria. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República (1994), *Plan Nacional de Desarrollo: Informe de ejecución*, 1994.
- , *Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo, 1997-2000*.
- Rubio, Luis (1998), "Fobaproa o las consecuencias de la ineptitud", *Revista Nexos*, núm. 247, México.
- Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell y Andrés Velasco (1995), "El colapso del peso mexicano: ¿Qué hemos aprendido?", *Gaceta de Economía*, número 1, México, ITAM.

4. EL EMPLEO DURANTE LAS REFORMAS ECONÓMICAS

*Julio López G.**

INTRODUCCIÓN

UNA REDUCIDA tasa de desempleo abierto, una alta ocupación en el sector informal de la economía,¹ salarios bajos y una escasa participación de los salarios en el producto son algunas de las características distintivas de la economía mexicana.

En México el desempleo abierto es y ha sido históricamente pequeño, pero la participación del empleo informal en el total del empleo es muy alta, y parece haber crecido. Por otro lado, entre 1992 y 1997 el promedio del salario mínimo fue apenas de 100 dólares al mes, y en 1994 alrededor de 20% del total de los asalariados y cerca de 14% de la población trabajadora ganaba un salario mínimo o menos; en ese mismo año el salario medio era cercano a los 395 dólares mensuales. Finalmente, la participación de los salarios en el producto fue de alrededor de 30% en promedio para el periodo 1980-1996.

El objetivo principal de este documento es estudiar algunos aspectos del mercado de trabajo en México, con especial hincapié en el empleo. En particular, me interesa examinar cómo se ha comportado la ocupación en el curso del proceso de modernización y cambio estructural que ha vivido la economía mexicana durante el pasado decenio.² En esta investigación adoptamos un enfoque muy sencillo, en el que se reconoce que el equilibrio del mercado de trabajo exige que el crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo sea equivalente al crecimiento de la oferta de la misma. Se acepta que la tasa de crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo es igual a la tasa de crecimiento del producto menos la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo. Se admite tam-

* El autor es profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Utilizaré el término "sector informal" de una manera laxa, sin entrar en el debate respecto a su validez.

² En este trabajo no considero a la industria maquiladora. El lector interesado encontrará antecedentes en el capítulo de Jorge Máttar incluido en este volumen.

bién que la tasa de crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo es igual a la tasa de crecimiento demográfico de la población en edad de trabajar, más la tasa de crecimiento de la participación en actividades económicas de esa población. En símbolos:

$$\beta^F = r^F - \alpha^F \quad (1)$$

$$\eta = \phi + \gamma \quad (2)$$

en que β^F es la tasa de crecimiento del empleo, r^F es la tasa de crecimiento del producto y α^F es la tasa de crecimiento promedio de la productividad del trabajo (β^F , r^F y α^F están referidos al sector formal). Conviene tener presente que α^F , la tasa de crecimiento promedio de la productividad del trabajo, depende tanto de la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo en cada una de las ramas de actividad económica como de los cambios en la composición de la producción. A su vez, η es la tasa de crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo, ϕ es la tasa de crecimiento demográfico de la población en edad de trabajar y γ es la tasa de crecimiento de la participación en actividades económicas de esa población.

A lo largo del trabajo pongo el acento en el estudio de las variables que mencioné —la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo y los cambios en la tasa de participación laboral de la población en edad de trabajar— y en su interacción. Asimismo, investigo qué efectos ha tenido la tendencia al desequilibrio entre la demanda y la oferta de fuerza de trabajo. No examinaré aquí las razones que explican el comportamiento del producto, pues ello está fuera del objetivo de este estudio; de manera que consideraré la tasa de crecimiento del producto como una variable exógena para todo el análisis que sigue. Como punto de partida me referiré a la evolución macroeconómica del país y a algunas de las características institucionales y económicas más sobresalientes de su mercado de trabajo.³

A partir de 1983 México reformó de modo drástico sus políticas económicas. Las restricciones al comercio internacional se eliminaron, en particular el control de importaciones, y las tasas arancelarias se redujeron abruptamente entre 1985 y 1987. Junto con ello, los movimientos de capitales se liberaron, el papel del Estado se redujo de manera simultánea con un incremento del papel

³ En el apéndice 1 se indican las principales características de las fuentes de información del empleo disponibles para México. En el apéndice 2 se describe la situación global y sectorial de la ocupación.

del sector privado, y el sector financiero nacional se privatizó y desreguló (Lustig, 1992; Mántey, 1996; OCDE, 1992).

A pesar de estas reformas —o, en otra perspectiva, debido a ellas— los logros económicos fueron extremadamente modestos. Téngase en cuenta que sólo entre 1983 y 1994 el producto *per capita* cayó a una tasa anual de 0.9% (11% global). Es verdad que esta caída ocurrió como consecuencia de dos choques externos, el primero en 1982 (la crisis de la deuda) y el segundo en 1986 (la caída en los precios del petróleo). Pero aun durante la recuperación económica de 1988-1994, cuando no ocurrieron choques externos negativos, el crecimiento *per capita* promedió sólo 1.2% anual. En contraste, durante los años sesenta y setenta el producto *per capita* creció a una tasa anual promedio de 3.6% (véase, entre otros, López, 1998, y Ros, 1995). Naturalmente, el deficiente desempeño de la economía afectó de manera negativa el comportamiento del empleo, así como la evolución de los salarios.

Las instituciones y el funcionamiento del mercado de trabajo no se han modificado mucho con la nueva estrategia (véase detalles y referencias bibliográficas en OCDE, 1997). El movimiento sindical de México es estructuralmente débil y la sindicación es baja. Por ejemplo, estudios elaborados por la Secretaría del Trabajo estiman que a fines de los años setenta la tasa de sindicación del país era de 36%, y que esa tasa había descendido con posterioridad a esa fecha (STPS, 1994). Por otra parte, las empresas manufactureras en las que existen sindicatos nunca han sobrepasado el 20% del total de empresas. Sin embargo, históricamente el movimiento sindical (oficial) ha tenido un importante peso en el PRI (Partido Revolucionario Institucional), el partido en el poder, y los líderes sindicales han recibido por lo común puestos en el Congreso (algunas veces también en el gobierno).

Además, la negociación salarial en México ha estado descentralizada. Los representantes de los sindicatos más importantes, los de las organizaciones empresariales y el gobierno negocian cada año —excepto en ocasiones especiales— los salarios mínimos. Los trabajadores negocian sus salarios en el ámbito de las empresas. En general, la negociación salarial fue muy libre hasta 1987, cuando el gobierno implantó los llamados Pactos, acuerdos tripartitos entre representantes de los trabajadores, de los empresarios y el gobierno, establecidos con el fin de controlar las presiones inflacionarias.⁴

⁴ En 1987 la inflación alcanzó su máximo, con una tasa promedio anual superior a 150 por ciento.

De acuerdo con los Pactos, los trabajadores debían poner un límite a sus demandas salariales y las empresas a sus márgenes de ganancias, mientras el gobierno moderaría sus gastos. Con nombres diferentes, los Pactos han estado vigentes hasta hoy, aunque después de la crisis de 1995 su incidencia en la negociación salarial se ha reducido.

En la nueva estrategia económica de México se supone que la tasa de crecimiento del empleo (formal) tendría que aumentar, por dos razones básicas. En primer lugar, gracias al incremento en la tasa de crecimiento del producto por encima de su tendencia; en segundo lugar, debido a una reducción en el ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo (véase ecuación 1).⁵

Se esperaba que dos factores trajeran consigo la reducción en la tasa de aumento de la productividad del trabajo. Uno, dada la caída del salario, debía haber una tendencia a usar tecnologías intensivas en trabajo, haciendo de esta manera más rentables las tecnologías poco intensivas en capital y en las que la productividad del trabajo es más baja que el promedio. Segundo, debía generarse un cambio en la estructura de la producción a favor de los bienes intensivos en trabajo, en los que la productividad del trabajo es relativamente baja y en los que México tiene una ventaja comparativa. Como ya mencioné, y se verá de manera más detallada a lo largo de este trabajo, esta expectativa no se logró. Dada la situación demográfica, para sostener la tasa de empleo —la participación del empleo con respecto a la población potencialmente activa— México debería crear cada año alrededor de un millón de nuevos empleos; sin embargo, durante todo el periodo 1982-1994 se generaron menos de dos millones de nuevos empleos en el sector formal de la economía.

No obstante, la caída en el crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo no precipitó un gran aumento en la tasa de desempleo abierto. Ésta alcanzó su máximo en 1983 (8.2%), pero excepto por ese año, no ha rebasado el 6.5%, es posible que debido a la falta de seguro de desempleo.⁶ Sin embargo, si se incluye a los trabajadores desalentados y a los desempleados involuntarios, además de

⁵ La idea anterior nunca fue formulada de manera explícita por las autoridades económicas; sin embargo parece haber estado presente en algunos de los ideólogos de la nueva estrategia. Véase por ejemplo Córdoba (1983).

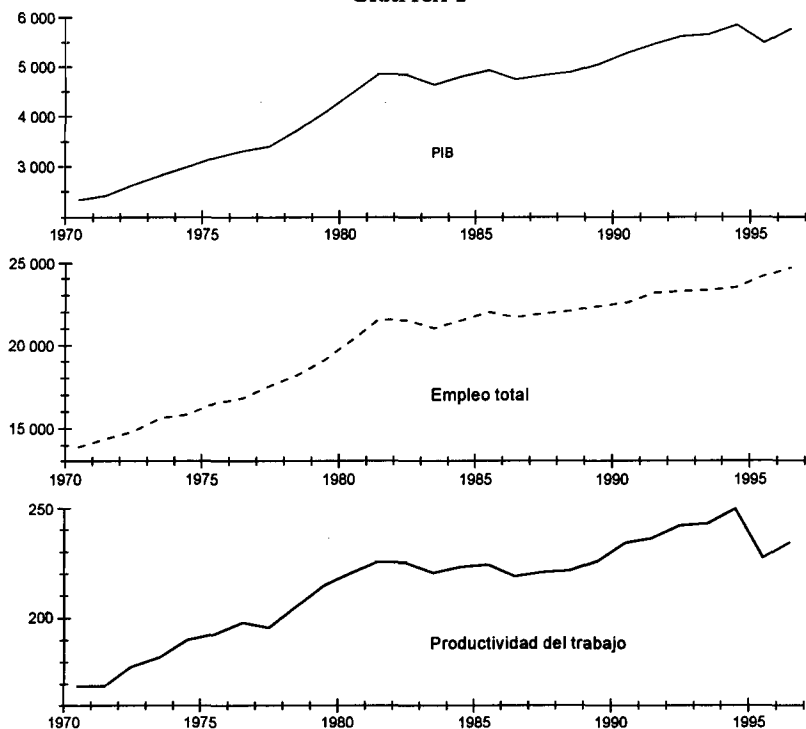
⁶ Según la OCDE (1997), si se ajusta la tasa de desempleo a la definición más estandarizada, que es la que usa esa institución, la tasa de desempleo de México subiría en 1 o 2 puntos porcentuales. Cualquiera que sea la tasa utilizada es relativamente pequeña en comparación con la que tienen las economías avanzadas.

los abiertamente desocupados, la tasa de desempleo ha sido cercana a 10% en promedio; a mediados de 1995 ella subió a casi 12%. Mostraré más adelante que la participación del empleo informal en el total del empleo parece haberse incrementado de manera importante. Considerando esta información general, en las secciones siguientes analizo la evolución del empleo y el mercado de trabajo en México.

I. LA EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA Y EL EMPLEO

Para analizar el comportamiento del empleo a escala global resulta útil examinar la gráfica 1, en la que muestro la evolución del empleo total, el producto interno bruto total y la productividad del trabajo en toda la economía, para el periodo 1970-1996.⁷ El

GRÁFICA 1



⁷ Como indico en el apéndice 1, las únicas series temporales relativamente comprensivas y largas disponibles para México son las del Sistema de Cuentas Nacionales.

cuadro 1 recoge la misma información para distintos periodos: 1970-1981, 1982-1996 y 1988-1994. Este último corresponde a lo que denomino en lo que sigue la etapa de expansión moderada de la economía mexicana, que es también en la que las reformas de la estrategia de desarrollo estuvieron plenamente en vigor, y que antecede a la crisis de 1995. En el cuadro presento las tasas de crecimiento del producto, del empleo y de la productividad del trabajo.

CUADRO 1. *Producto, empleo, productividad del trabajo*^a

(Tasas porcentuales de crecimiento promedio anual)

	1970-1981	1982-1996	1988-1994
<i>r</i>	6.9	1.1	3.9
α	2.7	0.2	1.3
β	4.1	0.9	2.6

FUENTE: INEGI, cuentas nacionales.

^a *r*: tasa de crecimiento del producto; α : tasa de crecimiento de la productividad del trabajo; β : tasa de crecimiento del empleo.

Con la simple observación de las cifras salta a la vista cómo la pérdida de dinamismo del producto que comenzó a principios de los años ochenta —y que no se recuperó del todo en el periodo de expansión moderada— dio origen a una ruptura (estructural) en la trayectoria del empleo, cuya tasa de crecimiento también se redujo de manera considerable. Ello hizo que la tasa de empleo cayera persistente y prácticamente sin interrupciones desde inicios de los años ochenta. La productividad del trabajo fue de igual manera afectada. Tras crecer a un ritmo de 2.7% por año entre 1970 y 1981, se mantuvo casi estancada entre 1982 y 1996, y su aumento en la etapa de crecimiento moderado fue de apenas 1.3%. En otras palabras, un ritmo dado de crecimiento del producto estuvo ahora acompañado de un mayor crecimiento proporcional del empleo, pero con una menor tasa de aumento de la productividad del trabajo. En la última sección de este estudio presento una posible explicación de las razones que estarían detrás de la caída de la productividad del trabajo en toda la economía.

Para examinar algunas relaciones sistemáticas entre la macroeconomía y el mercado de trabajo realicé un estudio econométrico, utilizando como fuente de información las cuentas nacionales.⁸

les. En esta sección he recurrido a esa fuente, a pesar de sus limitaciones. Debe tenerse presente que en dicho Sistema se intenta recabar información tanto para el sector formal como para el informal.

⁸ Véase los detalles en López (1999).

Encontré que entre el empleo (e) y el producto (y) —ambas variables en logaritmos— existe una relación estable de largo plazo que se puede expresar como:

$$e = 0.58y - 0.11d79;$$

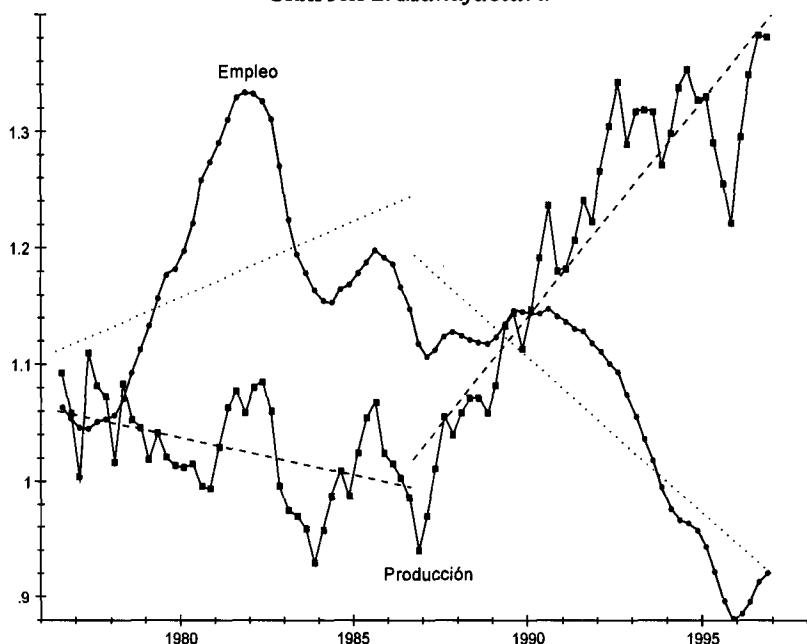
en la que $d79$ es una variable binaria con valor unitario entre 1970 y 1979, y cero de allí en adelante. Esta ecuación significa que la elasticidad del empleo respecto al PIB fue 0.47 hasta 1979, y después de esa fecha aumentó a 0.58.

¿Cómo se podría interpretar la estabilidad de la relación producto-empleo en un periodo medio? Quizá la explicación resida en lo siguiente. En el modelo econométrico utilicé cifras del empleo y producto totales provenientes de las cuentas nacionales, en las cuales se procura incluir tanto las actividades formales como las informales (en esa contabilidad el segundo concepto se capta de manera mucho más imprecisa que el primero). Ahora bien, como en México no existe seguro de desempleo, estar desempleado es, por así decirlo, un “lujo” que muy poca gente se puede permitir. De esta manera, cuando una persona pierde un trabajo formal, por fuerza debe dedicarse a alguna actividad informal, en lugar de quedar desocupado. Eso significa que esa persona se mantiene como trabajador activo, y que además genera algún bien o servicio que se comercia en el mercado y aparece como valor agregado en las cuentas nacionales. Es eso lo que seguramente da estabilidad a la relación del empleo con el producto. Al final de este trabajo intentaré explicar por qué se produce un quiebre estructural para la relación entre el empleo y el producto.

Consideremos ahora la evolución del sector formal de la economía. No existen cifras precisas y amplias para las actividades formales en su conjunto, pero he construido una serie de tiempo para el empleo y la producción para el sector formal manufacturero, con base en la Encuesta industrial mensual.⁹ La gráfica 2 muestra la evolución de la producción y el empleo manufactureros entre 1976 y 1996 (en ambos casos se trata del promedio móvil trimestral; además, en la gráfica ajusté las variables para hacer coincidir su rango y su media).

Se observan dos fenómenos. En primer lugar, la pérdida de di-

⁹ La encuesta se hace a empresas establecidas, y la muestra ha cambiado mucho en el curso del periodo estudiado. La serie continua resulta de un sencillo empalme de las diferentes muestras. Por ello, esta información y la estimación econométrica que sigue deben tomarse con cautela.

GRÁFICA 2. *Manufactura*

namismo del sector manufacturero a partir de comienzos de los años ochenta provocó una caída del empleo en el sector. Nótese, sin embargo, que la caída del empleo siguió con un cierto rezago al deterioro de la actividad productiva. Ese rezago posiblemente se deba a la tendencia de las empresas a no despedir de inmediato a los trabajadores más calificados cuando caen las ventas, debido a que puede ser difícil recuperarlos cuando vuelvan a necesitarlos. En segundo lugar, observamos también un quiebre estructural para la relación entre el producto y el empleo. Entre 1976 y mediados de 1987 el crecimiento del empleo siguió de cerca al crecimiento de la producción; pero a partir de la última fecha el paralelismo se pierde casi por completo. Mientras que después de 1987 y hasta 1994 la producción se recuperó de las crisis precedentes, el descenso del empleo se mantuvo, e incluso se profundizó.

Para analizar de manera más rigurosa el comportamiento del empleo manufacturero, efectué un estudio econométrico. En ese estudio pude encontrar una asociación (estadística) de largo plazo entre el empleo y la producción, que muestra un cambio estructu-

ral de esa asociación entre una etapa y otra.¹⁰ Esa asociación de largo plazo se puede expresar como:

$$em = 0.33ym - 0.36dm871;$$

en la que *em* es el empleo manufacturero, *ym* la producción manufacturera, y *dm871* una variable binaria, con valor de 0 hasta 1986(4), y de 1 de 1987(1) en adelante. Dado que las variables están en logaritmos, los parámetros son elasticidades. Así, la ecuación indica que la elasticidad del empleo respecto al producto fue 0.33 hasta 1987(1), y después de esa fecha cayó a -0.03 (es decir, 0.33 - 0.36).¹¹

Así pues, en el caso de la manufactura también habría ocurrido un quiebre estructural de la asociación entre la producción y el empleo, en tanto que en el segundo periodo considerado la elasticidad-producto del empleo se desplomó (esto es, la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo aumentó). Así, entre 1979 y 1986 un crecimiento de la producción de, digamos 10%, generaba un alza de la ocupación de 3.3%, con un ritmo de aumento de la productividad del trabajo de 6.7%. Sin embargo, a partir de 1987 los aumentos de la producción no generaron aumentos de la ocupación, pero sí se acompañaron de un incremento aún mayor de la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo. Por ejemplo, un aumento de 10% de la producción estaría acompañado de un descenso de 0.6 promedio anual en el empleo, y de un aumento de la productividad del trabajo de 10.6%. Esto es, para esa tasa de crecimiento del producto, la tasa de aumento "extraordinario" de la productividad del trabajo sería de 3.9%. Más adelante intentaré explicar las causas de la aceleración de la productividad del trabajo en la manufactura; antes de ello destacaré otra evidencia que podemos inferir del estudio econométrico.

En el largo plazo, el comportamiento del empleo se explicaría únicamente por el comportamiento del producto. Este resultado es importante y contradice resultados de estudios previos sobre el tema. En particular, contradice otras estimaciones en las que el salario (promedio o mínimo) aparece por lo común con signo negativo, como uno de los determinantes del empleo (véase por ejemplo Cassoni, 1991). A diferencia de esos estudios, en éste no encontra-

¹⁰ Véase los detalles en López (1999).

¹¹ Nótese que la elasticidad del empleo respecto al producto se puede definir como β/r , en la que β es la tasa de crecimiento del empleo y r la tasa de crecimiento del producto.

mos asociación directa, ni negativa ni positiva, entre el empleo y el salario. Estos resultados contradicen un punto de vista que ha tenido cierto peso en el debate de política económica —tanto en México como en otras partes—, consistente en que el desempleo puede deberse a los salarios reales excesivamente elevados y a su poca flexibilidad.

II. MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA, CAMBIO ESTRUCTURAL Y EMPLEO

Como dije en la Introducción, uno de los objetivos de las reformas de la estrategia económica de México era propiciar modificaciones que elevaran la absorción de empleo en el sector formal de la economía, por medio de una disminución del ritmo de aumento promedio de la productividad del trabajo.¹² Esto habría de lograrse por dos vías. En primer lugar, mediante lo que podría denominarse “efecto tecnología”, consistente en una caída del ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo y en una mayor tasa de aumento del empleo, para una estructura dada de la producción. Este efecto tecnología se induciría cambiando los precios relativos de los factores a favor del capital, lo que estimularía a las empresas a utilizar métodos productivos intensivos en trabajo, en los que la productividad del trabajo es relativamente baja. En segundo lugar, se elevaría el ritmo de aumento del empleo formal por un “efecto composición”, asociado con un incremento del peso relativo en la producción de las ramas y sectores en los que la productividad del trabajo es menor que el promedio, lo que también contribuiría a reducir el ritmo de alza promedio de la productividad del trabajo. Este efecto composición se materializaría gracias a la intensificación de los intercambios internacionales y, de manera más concreta, al aprovechamiento de las ventajas comparativas del país, que se localizan precisamente en las actividades intensivas en trabajo.

En la sección anterior mostré que en el periodo posterior a las reformas el empleo formal tuvo un ritmo de crecimiento muy bajo, quizá incluso negativo. También presenté información que sugiere que la caída del ritmo de crecimiento del empleo formal se debió a una aceleración del ritmo de crecimiento de la productividad promedio del trabajo, en el contexto de una tasa de crecimiento del

¹² Véase de nuevo la ecuación (1).

producto apenas moderada. En esta sección argumento y presento información que indica que, tal como se dieron recientemente en México, el proceso de modernización tecnológica, la intensificación del comercio exterior y el cambio estructural tuvieron un efecto que contribuyó más bien a debilitar la capacidad de generación de empleo de la economía.

Más adelante presento cifras que muestran la profundización de los intercambios internacionales en el periodo reciente de la economía mexicana (véase también el trabajo de Clavijo y Valdivieso incluido en este volumen). Pero para el análisis que sigue interesa destacar que la nueva forma de inserción internacional de la economía ha afectado profundamente los modos de comportamiento de las empresas mexicanas. En efecto, éstas se han visto en la necesidad de lograr en el más breve plazo ganancias de competitividad, debido a que tienen que enfrentar mercados cada vez más exigentes, como los internacionales, y como lo es hoy también el mercado interno, tras la apertura a la competencia de las importaciones. Esta situación novedosa ha llevado a las empresas a adoptar una serie de políticas para elevar la productividad de los factores, y de este modo rebajar los costos de fabricación, para ganar mercados externos y defender el mercado interno. Un resultado indirecto de estas acciones ha sido debilitar la absorción de empleo asociada con la producción.

Un primer vehículo de incorporación de progreso técnico de las empresas, la inversión, que había crecido a un ritmo anual de 4.4% entre 1981 y 1987, se elevó a 8.5% entre ese último año y 1996 (cifras para la inversión privada).¹³ Es interesante resaltar que el esfuerzo inversionista no parece haber estado determinado por la posición de las distintas ramas en el comercio exterior.¹⁴ En otras palabras, no detectamos esfuerzos inversionistas mayores (o me-

¹³ La Encuesta de Formación y Acervos de Capital del Banco de México registra resultados distintos: según ellos, la tasa media de crecimiento anual de la formación bruta de capital para toda la economía, que habría sido de 4.23% entre 1970 y 1982, habría caído 11.6% por año entre 1981 y 1986, y a 3.8% entre ese último año y 1991. Pero en la manufactura los resultados habrían sido muy distintos de los indicados en el texto, ya que esa tasa, que fue de 2.9% entre 1970 y 1980, y de -18% entre 1981 y 1986, se habría elevado hasta 13.4% entre 1987 y 1991 (Hernández Laos, 1994).

¹⁴ En un estudio de corte transversal que se realizó para toda la economía y la manufactura, con el fin de estudiar los determinantes del diferente esfuerzo inversionista (definido en ese trabajo como el coeficiente de inversión respecto al producto) según las ramas de actividad económica, no se encontró que el coeficiente de exportaciones o el de importaciones de las ramas intervinieran como un elemento en la explicación de ese esfuerzo inversionista (López y Pérez, 1997).

nores) en las ramas altamente exportadoras, frente a las altamente importadoras o aquellas cuyos intercambios externos son pequeños. Ello parece confirmar la conjetura antes mencionada, que tanto las empresas exportadoras como las que abastecen al mercado nacional han tenido que enfrentar los rigores de una mayor competencia.

Pero la inversión no es la única y quizá tampoco la principal fuente de progreso técnico y de ganancias de productividad. Junto con ella, la modernización y racionalización de los métodos de gestión y producción han desempeñado un papel clave. En efecto, junto con la mayor actividad inversionista, las empresas mexicanas emprendieron una serie de actividades de modernización y racionalización administrativa y organizativa que también parecen haber resultado muy efectivas para reducir las necesidades de trabajo y elevar la productividad de este factor (véase un análisis extenso de estos procesos de racionalización y modernización en Brown y Domínguez, 1998 y 1999).

Durante el periodo reciente ambos fenómenos, la mayor inversión y la racionalización y modernización organizativa, aumentaron de manera significativa la productividad total de los factores, así como la productividad del trabajo. En la sección anterior presenté algunas cifras del tema, pero por su importancia conviene abundar al respecto. La productividad total de los factores —que para la economía en su conjunto (excluyendo los sectores agropecuarios) se mantuvo prácticamente estancada entre 1970 y 1980 (recuérdese que el periodo comprendido entre 1960 y 1980 fue una época de rápido crecimiento económico), y que cayó a un ritmo anual de 1% entre 1981 y 1986— creció con una tasa promedio anual de 1.7% entre 1987 y 1991. En la manufactura, la productividad total de los factores creció a un ritmo promedio anual de 3.6% entre 1963 y 1981; pero ese ritmo se aceleró a 5.4% entre 1988 y 1994. La productividad del trabajo a escala de toda la economía, que se incrementó a un ritmo anual de 1% entre 1970 y 1980, y que se estancó entre 1981 y 1986, creció a una tasa anual de 0.9% entre 1987 y 1993. Sin embargo, en la manufactura la dinámica de la productividad del trabajo se aceleró: creció 2.4% en el primer lapso y 1.75% entre 1984 y 1987, para saltar a una tasa promedio anual de 5.6% entre 1988 y 1994 (las cifras provienen de Hernández Laos, 1994, y de Brown y Domínguez, 1998 y 1999).¹⁵

¹⁵ Entre 1988 y 1996 la productividad del trabajo en la manufactura creció a una tasa promedio anual de 2.8%, a pesar de la crisis de 1995.

Un estudio econométrico reciente realizado para la manufactura (Brown y Domínguez, 1998b), en el que se diferenciaron las empresas según su tamaño y su intensidad de capital, muestra que, efectivamente, las exigencias de la competitividad internacional desempeñaron un papel importante para forzar un crecimiento mayor de la productividad del trabajo. Así pues, habría ocurrido una gran reducción en el uso de mano de obra, a pesar de lo bajo que es el salario comparativamente y de lo mucho que descendió su monto por trabajador en México. Tal pareciera que incorporar hoy progreso técnico permite reducir el uso de todos los factores productivos de manera simultánea, con relativa independencia del precio de cada uno de ellos.

Según el trabajo que acabo de mencionar, en todos los establecimientos la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo dependió positivamente tanto de la tasa de crecimiento de las exportaciones como de la penetración de las importaciones en la industria. Destaca, como un hallazgo adicional, que la asociación entre crecimiento de la productividad del trabajo y exportaciones fue evidente entre los establecimientos intensivos en trabajo, pero no resultó significativa para los establecimientos intensivos en capital. Ello parece indicar que los primeros realizaron esfuerzos particularmente intensos para ahorrar mano de obra.¹⁶

En definitiva, todos los antecedentes disponibles sugieren que, en términos generales, ocurrió un alza del ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo a escala de toda la economía. Sin embargo, estos antecedentes no permiten discriminar cuánto de esa aceleración se debió al incremento del ritmo de crecimiento de la productividad en cada una de las distintas ramas, o en cada establecimiento productivo en particular —esto es, el efecto tecnología— y cuánto se debió al cambio en la estructura de la producción, lo que llamé efecto composición.

Aunque existen diversos estudios a escala microeconómica que llaman la atención sobre los esfuerzos novedosos llevados a cabo por las empresas para aumentar la eficiencia con que utili-

¹⁶ Se constató también que los dos factores más asociados con la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo, de manera independiente de su tamaño e intensidad de capital, resultaron ser la tasa de crecimiento del producto y el margen unitario de ganancia. Ello podría interpretarse en el sentido de que las mayores ganancias provenientes de ventas más elevadas y de un margen más alto estimularon a las empresas a tomar medidas para aumentar la productividad de sus trabajadores (aunque no puede excluirse una causalidad inversa, al menos en el sentido de que un incremento de la productividad del trabajo haga posible un aumento del margen).

zan el factor trabajo, en realidad resulta muy difícil identificar y cuantificar la importancia del efecto tecnología. Tendríamos que contar con series históricas respecto a la evolución de la productividad laboral en cada uno de los establecimientos productivos existentes para constatar que efectivamente en la mayor parte de ellos se aceleró el ritmo de alza de la productividad. Aunque no estamos en la posibilidad de llegar a ese nivel de detalle, podemos acercarnos algo a la identificación del efecto tecnología utilizando los antecedentes presentados en un trabajo ya citado (Brown y Domínguez, 1999). El estudio aludido es en particular interesante porque las autoras depuraron la muestra de la Encuesta Industrial Anual, para eliminar los establecimientos productivos que dejaron de informar, presumiblemente aquellos que desaparecieron. Así, se trató del conjunto de establecimientos que permanecieron en actividad a lo largo del periodo en estudio (1984 a 1994).

En el cuadro 2 muestro antecedentes para los dos últimos subperiodos para los que se cuenta con información: 1984-1987 y 1988-1994. Doy cifras para la manufactura de las tasas de crecimiento de la producción (r), el empleo (β) y la productividad del trabajo (α). Como puede observarse en el cuadro, ocurrió efectivamente un salto impresionante en el ritmo de aumento de la productividad del trabajo a escala de toda la manufactura, que subió de 1.75% promedio anual en el primer subperiodo a 5.6 en el segundo. Pero tan interesante como el dato agregado (en el que el efecto composición ejerce alguna influencia) es que este fenómeno se observa en casi todas las ramas manufactureras (con la sola excepción de la rama de papel, imprentas y editoriales), lo cual seguramente se explica en gran medida por el efecto tecnología, ya que a ese nivel de desagregación la influencia del efecto composición es más atenuada.

Así pues, los antecedentes que hemos presentado sugieren que la aceleración de la productividad del trabajo se explica en parte por las iniciativas que tomaron las empresas para usar con mayor eficiencia a sus trabajadores. Pero, como he señalado varias veces, la productividad promedio del trabajo tendió a acelerarse también debido a un cambio de composición de la producción. Intentaré ahora medir los efectos del cambio en la composición de la producción respecto a la capacidad de absorción de empleo en México.

Antes del análisis específico, debo subrayar que el mayor peso del comercio exterior en la demanda y la oferta agregadas es uno de los cambios estructurales más notorios que ha vivido el país en

**CUADRO 2. Estimaciones de empleo total y empleo
asociado con las exportaciones**

(Estimaciones para 1996)

<i>Rama</i>	<i>Concepto</i>	<i>Total</i>	<i>Exportación</i>	<i>Exportación (porcentaje)</i>
Total		28 281 793	2 355 018	8.3
Gran división 1		6 309 359	498 079	7.9
01	Agricultura	5 345 968	586 701	11.0
02	Ganadería	778 535	12 973	1.7
03	Silvicultura	86 379	3 606	4.2
04	Pesca	98 477	12 444	12.6
Gran división 2: Minería		124 112	4 822	3.9
05	Extracción y beneficio de carbón y grafito	11 183	187	1.7
06	Extracción de petróleo crudo y gas natural	31 491	0	0.0
07	Extracción y beneficio de mineral de hierro	4 363	1	0.0
08	Extracción y beneficio de minerales metálicos no ferrosos	21 471	1 695	7.9
09	Explotación de canteras y extracción de arena y arcilla	47 717	3 127	6.6
10	Extracción y beneficio de otros minerales no metálicos	7 887	3 560	45.1
Gran división 3		3 289 943	626 831	19.1
División I: Productos alimenticios, bebidas y tabaco		662 086	36 423	5.5
11	Carnes y lácteos	102 555	872	0.9
12	Preparación de frutas y legumbres	59 907	13 730	22.9
13	Molienda de trigo	114 602	2 640	2.3
14	Molienda de maíz	67 804	14	0.0
15	Beneficio y molienda de café	15 907	4 975	31.3
16	Azúcar	34 708	3 844	11.1
17	Aceites y grasas comestibles	10 470	285	2.7
18	Alimentos para animales	14 069	76	0.5
19	Otros productos alimenticios	102 469	12 410	12.1
20	Bebidas alcohólicas	8 416	1 792	21.3
21	Cerveza y malta	20 051	2 420	12.1
22	Refrescos y aguas	99 896	652	0.7
23	Tabaco	11 232	1 256	11.2
División II: Textiles, prendas de vestir e industria del cuero		547 958	85 710	15.6
24	Hilados y tejidos de fibras blandas	88 906	21 422	24.1
25	Hilados y tejidos de fibras duras	13 537	1 378	10.2
26	Otras industrias textiles	80 817	18 921	23.4
27	Prendas de vestir	275 835	15 895	5.8

CUADRO 2 (continuación)

<i>Rama</i>	<i>Concepto</i>	<i>Total</i>	<i>Exportación</i>	<i>Exportación (porcentaje)</i>
28	Cuero y calzado	88 863	18 694	21.0
División III: Industria de la madera y productos de madera				
		146 853	11 055	7.5
29	Aserraderos, triplay y tableros	50 915	1 891	3.7
30	Otros productos de madera y corcho	95 938	9 031	9.4
División IV: Papel, productos de papel, imprentas y editoriales				
		170 880	8 360	4.9
31	Papel y cartón	56 395	3 353	5.9
32	Imprentas y editoriales	114 485	4 110	3.6
División V: Sustancias químicas, derivados de petróleo, caucho y plástico				
		365 607	55 705	15.2
33	Petróleo y derivados	34 531	4 089	11.8
34	Petroquímica básica	10 416	1 329	12.8
35	Química básica	18 772	6 283	33.5
36	Fertilizantes	5 799	1 411	24.3
37	Resinas sintéticas y fibras químicas	22 664	6 860	30.3
38	Productos farmacéuticos	40 310	4 325	10.7
39	Jabones, detergentes y cosméticos	31 388	1 728	5.5
40	Otros productos químicos	39 102	7 832	20.0
41	Productos de hule	34 270	4 430	12.9
42	Artículos de plástico	128 355	6 975	5.4
División VI: Productos de minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y del carbón				
		146 865	18 893	12.9
43	Vidrio y productos de vidrio	33 246	6 921	20.8
44	Cemento hidráulico	8 485	1 023	12.1
45	Productos a base de minerales no metálicos	105 134	10 016	9.5
División VII: Industrias metálicas básicas				
		55 947	13 425	24.0
46	Industrias básicas de hierro y acero	34 182	7 107	20.8
47	Industrias básicas de metales no ferrosos	21 765	6 936	31.9
División VIII: Productos metálicos, maquinaria y equipo				
		1 068 118	363 427	34.0
48	Muebles metálicos	20 433	17 004	83.2
49	Productos metálicos estructurales	47 389	1 933	4.1
50	Otros productos metálicos, excluye maquinaria	109 732	17 396	15.9
51	Maquinaria y equipo no eléctrico	98 242	47 094	47.9

CUADRO 2 (conclusión)

<i>Rama</i>	<i>Concepto</i>	<i>Total</i>	<i>Exportación</i>	<i>Exportación (porcentaje)</i>
52	Maquinaria y aparatos eléctricos	79 545	27 563	34.7
53	Aparatos electrodomésticos	38 880	5 743	14.8
54	Equipos y aparatos electrónicos	228 603	33 349	14.6
55	Equipos y aparatos eléctricos	84 335	39 584	46.9
56	Vehículos automotores	44 347	33 502	75.5
57	Carrocerías, motores, partes y accesorios para vehículos automotores	287 035	61 592	21.5
58	Equipo y material de transporte	29 577	10 555	35.7
División IX: Otras industrias manufactureras		125 629	29 849	23.8
59	Otras industrias manufactureras	125 629	29 849	23.8
<i>Gran división 4: Construcción</i>		3 014 074		
60	Construcción	3 014 074		
<i>Gran división 5: Electricidad, gas y agua</i>		151 680	1 601	1.1
61	Electricidad, gas y agua	151 680	1 601	1.1
<i>Gran división 6: Comercio, restaurantes y hoteles</i>		5 190 863		
62	Comercio	3 553 834		
63	Restaurantes y hoteles	1 637 029		
<i>Gran división 7: Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>		1 624 728		
64	Transporte	1 512 430		
65	Comunicaciones	112 298		
<i>Gran división 8: Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler</i>		561 559		
66	Servicios financieros	222 453		
67	Actividades inmobiliarias y de alquiler	339 106		
<i>Gran división 9: Servicios comunales, sociales y personales</i>		8 015 475	859	0.0
68	Servicios profesionales	576 891	193	0.0
69	Servicios de educación	2 428 444	0	
70	Servicios médicos	723 086	0	
71	Servicios de esparcimiento	116 383	97	0.1
72	Otros servicios	2 725 787	0	
73	Administración pública y defensa	1 444 885	0	

FUENTE: Estimaciones del autor con base en cifras de cuentas nacionales.

los recientes decenios. En particular, el creciente peso de las exportaciones manufactureras en el total se cuenta entre los principales logros de la estrategia económica inaugurada a mediados de los años ochenta. Las exportaciones manufactureras, cuyo peso en las exportaciones totales se redujo hasta 24.3% del total en 1982 (en el contexto de la petrolización de la economía entre 1977 y ese año), pasaron a representar 71% del total en 1990, 84% en 1996 (76.7% según las cuentas nacionales), y 85% en 1997 (Banco de México). En ese último año México exportó 110 mil millones de dólares (de los cuales 95 mil millones estuvieron constituidos por bienes manufacturados).

El crecimiento de las exportaciones estuvo acompañado por uno de igual o mayor fuerza de las importaciones. Entre 1988 y 1994 las importaciones en dólares crecieron a una tasa promedio anual de 20% (frente a una tasa de alrededor de 8.8% para las exportaciones). En el curso de la crisis de 1995 las primeras se contrajeron drásticamente, para recuperarse a partir de 1996 junto con toda la economía: entre 1996 y 1997 las importaciones crecieron 22.7%, frente a una tasa de crecimiento del PIB (estimada) de 7.2 por ciento.

Como es natural, debido al cambio en la característica de la demanda y la oferta, ocurrieron alteraciones en el peso relativo de los tipos de empresas y de los sectores en la estructura productiva, que afectaron el nivel y ritmo de crecimiento promedio de la productividad del trabajo. Para cuantificar el efecto en el empleo de la modificación en el peso relativo de los distintos sectores en la producción,¹⁷ realizo un ejercicio muy sencillo. Éste consiste en estimar cuáles habrían sido la producción y el empleo por rama si, dados el nivel de la producción total y de la productividad del trabajo de cada una de las ramas, en el año de 1996 se hubiese mantenido la estructura de producción por ramas que existió en 1988. Los resultados se muestran en el cuadro 3, que contiene cifras para todas las ramas, divisiones de la manufactura y grandes divisiones, respecto a la producción y el empleo efectivos en 1996, y a la producción y empleo hipotéticos, esto es, los que existirían

¹⁷ Debido a que no se dispone de la información necesaria, no ha sido posible estimar los efectos en el empleo que tuvo el cambio de la composición por tamaños de las empresas. Sin embargo, en un trabajo ya citado (Brown y Domínguez, 1998) se encontró que entre 1984 y 1994 se eliminaron de la muestra de la Encuesta Industrial de INEGI 27% de los establecimientos pequeños y sólo 5% de los grandes. En la medida en que los primeros son mucho más intensivos en trabajo, y que en ellos la productividad del trabajo crece a una tasa inferior al promedio, puede conjeturarse que su pérdida de peso relativo en la producción afectó negativamente al empleo.

CUADRO 3. Estimación de la pérdida de empleo por cambios en la estructura productiva, 1996

<i>Rama</i>	<i>Producción^a</i>	<i>Empleo</i>	<i>Producción hipotética^a</i>	<i>Empleo hipotético</i>	<i>Empleo perdido</i>
Total	2 096 244 796	28 281 793	2 096 244 796	30 456 845	2 175 051
Gran división 1	112 345 137	6 309 359	127 078 110	6 982 795	673 436
01 Agricultura	68 770 990	5 345 968	75 000 678	5 830 238	
02 Ganadería	35 229 663	778 535	42 171 763	931 947	
03 Silvicultura	3 781 909	86 379	5 419 797	123 788	
04 Pesca	4 562 575	98 477	4 485 872	96 821	
Gran división 2: Minería	27 877 735	124 112	31 438 074	139 837	15 725
05 Extracción y beneficio de carbón y grafito	1 547 186	11 183	1 775 251	12 831	
06 Extracción de petróleo crudo y gas natural	15 808 309	31 491	17 995 466	35 848	
07 Extracción y beneficio de mineral de hierro	1 664 927	4 363	1 578 370	4 136	
08 Extracción y beneficio de minerales metálicos no ferrosos	3 816 140	21 471	4 227 036	23 783	
09 Explotación de canteras y extracción de arena y arcilla	3 939 043	47 717	4 294 208	52 019	
10 Extracción y beneficio de otros minerales no metálicos	1 102 130	7 887	1 567 744	11 219	
Gran división 3	735 362 462	3 289 943	656 245 585	3 072 314	-217 629
Division I: Productos alimenticios, bebidas y tabaco	185 932 781	662 086	185 950 450	664 423	
11 Carnes y lácteos	54 525 427	102 555	49 915 486	93 884	
12 Preparación de frutas y legumbres	7 619 222	59 907	5 900 262	46 391	
13 Molienda de trigo	15 615 674	114 602	18 870 130	138 486	
14 Molienda de maíz	27 128 075	67 804	30 336 997	75 824	
15 Beneficio y molienda de café	3 991 484	15 907	4 868 868	19 404	
16 Azúcar	8 372 571	34 708	7 975 998	33 064	
17 Aceites y grasas comestibles	5 781 301	10 470	6 251 231	11 321	

- 18 Alimentos para animales
- 19 Otros productos alimenticios
- 20 Bebidas alcohólicas
- 21 Cerveza y malta
- 22 Refrescos y aguas
- 23 Tabaco

División II: Textiles, prendas de vestir e industria del cuero

- 24 Hilados y tejidos de fibras blandas
- 25 Hilados y tejidos de fibras duras
- 26 Otras industrias textiles
- 27 Prendas de vestir
- 28 Cuero y calzado

División III: Industria de la madera y productos de madera

- 29 Aserraderos, triplay y tableros
- 30 Otros productos de madera y corcho

División IV: Papel, productos de papel, imprentas, y editoriales

- 31 Papel y cartón
- 32 Imprentas y editoriales

División V: Sustancias químicas, derivados del petróleo, caucho y plástico

- 33 Petróleo y derivados
- 34 Petroquímica básica
- 35 Química básica
- 36 Fertilizantes
- 37 Resinas sintéticas y fibras químicas
- 38 Productos farmacéuticos

5 817 631	14 069	7 865 297	19 021
23 490 838	102 469	21 344 732	93 108
3 594 267	8 416	3 915 224	9 168
9 530 034	20 051	8 586 811	18 066
16 712 183	99 896	15 571 630	93 078
3 754 074	11 232	4 547 786	13 607

59 029 666	547 958	59 580 510	540 190
12 099 043	88 906	18 125 293	133 188
1 095 550	13 537	1 098 191	13 570
11 914 875	80 817	9 009 755	61 112
24 347 305	275 835	20 196 618	228 811
9 572 893	88 863	11 150 654	103 509

20 035 004	146 853	24 548 580	181 751
6 628 504	50 915	11 577 544	88 930
13 406 500	95 938	12 971 036	92 822

29 648 318	170 880	31 389 167	193 132
16 396 055	56 395	15 008 862	51 624
13 252 263	114 485	16 380 306	141 508

103 039 998	365 607	105 926 735	360 239
16 877 004	34 531	20 029 201	40 981
6 801 342	10 416	7 392 360	11 321
9 535 411	18 772	9 937 598	19 564
3 070 243	5 799	3 953 358	7 467
10 513 695	22 664	10 523 933	22 686
13 434 924	40 310	13 108 728	39 331

CUADRO 3 (conclusión)

Rama	Producción ^a	Empleo	Producción hipotética ^a	Empleo hipotético	Empleo perdido
39 Jabones, detergentes y cosméticos	10 136 314	31 388	10 080 147	31 214	
40 Otros productos químicos	10 632 987	39 102	10 612 351	39 026	
41 Productos de hule	5 148 831	34 270	5 873 073	39 090	
42 Artículos de plástico	16 889 247	128 355	14 415 986	109 559	
División VI: Productos de minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y del carbón	33 481 284	146 865	34 728 910	152 537	
43 Vidrio y productos de vidrio	8 109 442	33 246	7 205 511	29 540	
44 Cemento hidráulico	7 970 899	8 485	8 698 581	9 260	
45 Productos a base de minerales no metálicos	17 400 943	105 134	18 824 818	113 737	
División VII: Industrias metálicas básicas	38 866 774	55 947	35 981 403	53 651	
46 Industrias básicas de hierro y acero	27 620 530	34 182	22 908 525	28 351	
47 Industrias básicas de metales no ferrosos	11 246 244	21 765	13 072 877	25 300	
División VIII: Productos metálicos, maquinaria y equipo	246 591 422	1 068 118	165 972 836	844 815	
48 Muebles metálicos	1 584 123	20 433	2 118 606	27 327	
49 Productos metálicos estructurales	5 006 340	47 389	5 680 826	53 774	
50 Otros productos metálicos, excluye maquinaria	18 269 258	109 732	16 384 982	98 414	
51 Maquinaria y equipo no eléctrico	13 026 930	98 242	13 766 906	103 822	
52 Maquinaria y aparatos eléctricos	12 471 110	79 545	9 837 101	62 744	
53 Aparatos electrodomésticos	7 951 637	38 880	5 656 049	27 656	
54 Equipos y aparatos electrónicos	66 930 787	228 603	24 669 964	84 261	
55 Equipos y aparatos eléctricos	14 697 920	84 335	12 694 081	72 837	
56 Vehículos automotores	51 418 763	44 347	25 865 939	22 309	
57 Carrocerías, motores, partes y accesorios para vehículos automotores	52 537 187	287 035	45 239 301	247 163	
58 Equipo y material de transporte	2 697 367	29 577	4 059 081	44 508	

División IX: Otras industrias manufactureras	18 737 215	125 629	12 166 996	81 577	
59 Otras industrias manufactureras	18 737 215	125 629	12 166 996	81 577	
<i>Gran división 4: Construcción</i>	111 265 316	3 014 074	124 029 072	3 359 832	345 758
60 Construcción	111 265 316	3 014 074	124 029 072	3 359 832	
<i>Gran división 5: Electricidad, gas y agua</i>	35 524 617	151 680	34 448 612	147 086	-4 594
61 Electricidad, gas y agua	35 524 617	151 680	34 448 612	147 086	
<i>Gran división 6: Comercio, restaurantes y hoteles</i>	312 730 396	5 190 863	338 377 336	5 561 120	370 257
62 Comercio	226 871 549	3 553 834	261 774 972	4 100 579	
63 Restaurantes y hoteles	85 858 847	1 637 029	76 602 364	1 460 540	
<i>Gran división 7: Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	176 681 235	1 624 728	173 246 420	1 711 923	87 195
64 Transporte	142 679 390	1 512 430	156 182 584	1 655 567	
65 Comunicaciones	34 001 845	112 298	17 063 836	56 357	
<i>Gran división 8: Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler</i>	229 248 459	561 559	226 581 129	558 027	-3 532
66 Servicios financieros	74 140 319	222 453	76 964 775	230 928	
67 Actividades inmobiliarias y de alquiler	155 108 140	339 106	149 616 354	327 100	
<i>Gran división 9: Servicios comunales, sociales y personales</i>	355 209 439	8 015 475	384 800 458	8 923 910	908 435
68 Servicios profesionales	73 838 057	576 891	57 849 474	451 973	
69 Servicios de educación	74 794 967	2 428 444	80 966 785	2 628 831	
70 Servicios médicos	53 414 218	723 086	64 347 724	871 096	
71 Servicios de esparcimiento	16 013 978	116 383	22 280 470	161 925	
72 Otros servicios	74 046 369	2 725 787	83 454 495	3 072 118	
73 Administración pública y defensa	63 101 850	1 444 885	75 901 509	1 737 967	

FUENTE: Estimaciones del autor con base en cifras de cuentas nacionales.

^a Miles de pesos a precios constantes.

si se hubiesen mantenido la estructura productiva de 1988 y la productividad del trabajo de 1996.

Según muestra el cuadro, de haberse mantenido la estructura de la producción de 1988, en 1996 se habrían generado 2 175 000 puestos de trabajo adicionales: casi 8% más que los que efectivamente se crearon. El único sector importante en el que se crearon ocupaciones por encima de las hipotéticas fue la manufactura y, muy en especial, la división VIII, de productos metálicos, maquinaria y equipo.

En la sección anterior mostré que en el periodo de crecimiento moderado de la economía mexicana, de 1988 a 1996, se debilitó la creación de nuevos empleos en el sector formal de la economía, en particular en la manufactura. Ello se debió, en parte, a que el ritmo de crecimiento del producto fue insuficiente; pero también se debió a que la tasa de aumento de la productividad del trabajo se elevó (véase ecuación 1). Los resultados de esta sección permiten arribar a una explicación tentativa de las razones por las cuales ocurrió ese aumento de la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo.

En primer lugar, la aceleración del ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo fue consecuencia de la mayor presión competitiva, que ha forzado a las empresas mexicanas —tanto exportadoras como las que compiten con importaciones— a intensificar la búsqueda de progreso técnico, lo cual ha traído aparejado un aumento del crecimiento de la productividad del trabajo en cada establecimiento o cada rama de actividad.

En segundo lugar, el cambio de composición de la producción, y quizá sobre todo el mayor peso relativo de la producción para la exportación dentro del total, junto con el menor peso relativo de la producción destinada al mercado interno, parecen haber contribuido también a acelerar el crecimiento de la productividad del trabajo, por la siguiente razón. En la medida en que la producción para la exportación es menos intensiva en trabajo que la destinada al mercado interno, ese cambio de composición aumenta la tasa de crecimiento de la productividad promedio del trabajo y reduce la elasticidad del empleo respecto a la producción.

III. EL DESEQUILIBRIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y SUS CONSECUENCIAS

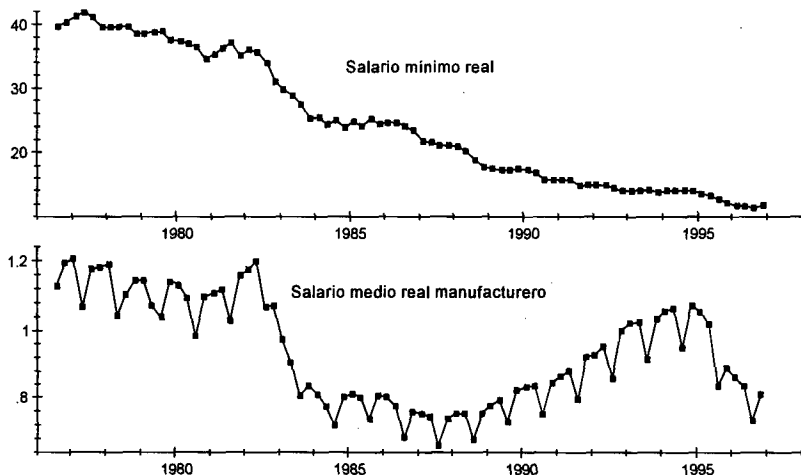
A la luz de lo expuesto parece que en la evolución de la economía mexicana estamos en presencia de un desajuste “estructural”

—no simplemente de corto plazo— entre la demanda y la oferta de fuerza de trabajo. Ese desajuste no se habría corregido durante la etapa de crecimiento moderado de la economía en el periodo 1988-1996. Tampoco se refleja en las cifras de desempleo abierto (aunque la tasa de desempleo abierto crece cuando la actividad económica se deteriora), sino en diversos otros fenómenos.

El primero de ellos es el aumento de la desigualdad en los ingresos asalariados. Como se adelantó en la Introducción, durante los pasados 15 años los salarios han caído; sin embargo, los salarios mínimos reales, percibidos por los trabajadores con menor calificación, y los salarios medios manufactureros reales, que corresponden a trabajadores de más alta calificación, se han comportado de manera muy diferente.¹⁸

La gráfica 3 indica que los salarios mínimos han sufrido un deterioro persistente desde 1981 hasta la fecha. En cambio, los salarios medios manufactureros, que cayeron junto con los mínimos hasta mediados de 1987, comenzaron a aumentar después de esa fecha de manera sistemática y persistente, y a fines de 1994 se encontraban sólo un poco por debajo del de 1981 (la crisis de 1995 revirtió abruptamente ese proceso de recuperación salarial, y a la fecha de redacción de este documento, enero de 2000, los salarios medios reales no se han recuperado del todo).

GRÁFICA 3. *Salarios*



¹⁸ En la gráfica 3 se presenta el promedio móvil de seis meses del salario medio real manufacturero.

La mayor desigualdad de los salarios trajo consigo un aumento de la desigualdad entre los asalariados. Así, en un estudio de las diez principales ciudades del país (Ruiz, 1997) se encontró que el coeficiente de desigualdad de Gini para los trabajadores asalariados aumentó de alrededor de 0.400 en 1987 a cerca de 0.470 en 1996 (primer trimestre en ambos casos). En otro estudio, que abarcó un periodo más corto (1987-1993), se encontró que la desigualdad tendió a aumentar debido antes que nada al mayor crecimiento de los salarios de los trabajadores altamente capacitados (profesionistas), frente a los menos calificados (Garro *et al.*, 1997).

Conviene subrayar que la mayor diferenciación de los ingresos por trabajador parece agudizarse cuando la economía se reactiva. La gráfica 3 muestra que la brecha entre los salarios mínimos y los salarios medios manufactureros creció entre 1987 y 1994, para disminuir algo después de la crisis. Además, se ha encontrado que el coeficiente de desigualdad de Gini para los asalariados, que se redujo entre 1977 y 1989, creció de manera significativa entre ese último año y 1994, justamente cuando la economía se recuperaba (Cortés, 1998).

El segundo fenómeno asociado con el lento crecimiento del empleo y con la diferenciación salarial se relaciona con la mayor desigualdad de la distribución del ingreso en general. Este fenómeno es bastante conocido; basta señalar que la proporción del ingreso *per capita* entre el 10% más rico y el 40% más pobre de la población creció de 9.1 en 1984 a 11.8 en 1989 y 12 en 1992 a 12.1 en 1994. El índice de Gini pasó de 42.9 en 1984 a 46.9 en 1989, de 47.5 en 1992 a 47.7 en 1994 (INEGI, 1994).¹⁹ Por otra parte, la participación de las remuneraciones en el producto cayó de 45.3% en 1981 a 32.2% en 1989. Entre ese año y 1994 se recuperó, alcanzando 38.4%, pero volvió a bajar los dos años siguientes, para quedar en apenas 31.7% en 1996.²⁰

El tercer fenómeno de importancia es el aumento de la actividad

¹⁹ El empeoramiento en la distribución del ingreso ocurrió sobre todo en las áreas urbanas. El coeficiente de Gini para estas áreas creció de 40.1 en 1984 a 45.08 en 1994; en cambio para las rurales bajó de 40.7 a 38.98 durante el mismo periodo.

²⁰ Nótese, sin embargo, que la participación de los salarios en el producto no es el mejor indicador de la distribución del ingreso, puesto que los ingresos de los trabajadores informales y otras categorías de rentas bajas aparecen como excedente de explotación. De hecho, según las Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares, los sueldos y salarios contribuirían con alrededor de 65%, y la renta empresarial con cerca de 25%, al ingreso total de los hogares.

laboral de la población. Es interesante constatar que la intensificación del esfuerzo laboral no se ha traducido en un crecimiento significativo del número de horas trabajadas o de empleos por trabajador. Entre 1984 y 1994 las horas trabajadas se mantuvieron alrededor de 47.8 promedio por semana, y el número promedio de empleos por persona fue 1.3 (Cortés, 1998; véase también Pliego, 1997, para cifras referidas al sector urbano).

Más bien, el mayor esfuerzo laboral se ha manifestado en el aumento del número de miembros ocupados por hogar y la tasa de participación. Así, entre 1984 y 1994 el porcentaje de familias sin ningún miembro ocupado cayó poco (de 7.5 a 6.9% del total), mientras el porcentaje con dos o más ocupados aumentó de 38.7 a 46.3 (Pliego, 1997). Con base en las Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares, Cortés (1998) ha comprobado que los hogares situados en los segmentos medios de ingreso son los que más incrementaron su esfuerzo laboral; por otra parte, los hogares más pobres (menos de un salario mínimo) y los más ricos (más de seis salarios mínimos) muestran una cierta inelasticidad en su oferta. Cortés sugiere que el comportamiento en el caso de los más pobres ocurre porque no existe fuerza de trabajo potencial ociosa, debido a que se trata de hogares que están en las etapas más avanzadas o más jóvenes del ciclo de vida familiar. En el caso de los hogares ricos, se trataría del conocido fenómeno de sustitución de un mayor ocio por un ingreso más alto.

En definitiva, los antecedentes indican que la población ha buscado compensar la caída de los ingresos individuales por la vía de aumentar el número de perceptores de las familias, una estrategia que un par de autores ha denominado de "autoexplotación" de la fuerza de trabajo (Cortés y Rubalcava, 1991). La intensificación del esfuerzo laboral trajo consigo un aumento importante en la tasa de actividad o de participación de la población. Al respecto, analizando un periodo extenso, Rendón y Salas (1997) encontraron que entre 1970 y 1990 la tasa de actividad (definida como la población económicamente activa por grupos de edad, respecto a la población total de ese grupo) creció muy levemente a escala general, de 41.6 a 41.9%; sin embargo, ocurrió un aumento muy grande en el caso de las mujeres (de 16 a 19.2%), así como en los grupos etarios de entre 20 y 45 años. Como consecuencia, el ritmo de crecimiento de la población económicamente activa se mantuvo alto —casi 4% durante los ochenta y por encima de 3% durante los noventa— a pesar del descenso en la tasa de fecundidad y de la

caída de la tasa de crecimiento de la población total (2% promedio anual entre 1980 y 1990).

Tal pareciera, entonces, que gran parte del mayor esfuerzo laboral hubiera caído sobre los hombros de las mujeres. Como vimos, la tasa de participación de éstas ha venido creciendo de manera sistemática desde el decenio de los setenta, y ese crecimiento se aceleró durante los años recientes. Lo novedoso es que pareciera haber ocurrido un cambio cualitativo en las características de las mujeres que ingresan al mercado laboral.

En su estudio, Cortés (1998) señala que durante los años setenta ingresaron al mercado de trabajo las mujeres que vivían en zonas urbanas, jóvenes, solteras, sin hijos y con una respetable escolaridad; en los ochenta salieron a trabajar mujeres casadas con escasa escolaridad, con hijos pequeños y que vivían en hogares con condiciones económicas precarias. Concluye que parece existir una especie de pauta de comportamiento de las familias frente a situaciones adversas. Según el grado de adversidad, acuden al mercado de trabajo en primer lugar las mujeres mayores, y más adelante las de menor edad. Sólo en casos de extrema necesidad se recurre a los hombres jóvenes, que en tales circunstancias dejan los estudios para buscar empleo.

El cuarto fenómeno asociado con el desequilibrio del mercado de trabajo es la migración. Por un lado, las corrientes migratorias del campo hacia la ciudad parecen haberse desacelerado durante el decenio de los ochenta, a la vez que la dirección de las mismas habría cambiado, a favor de las ciudades del norte de la República. Por otro lado, la migración hacia los Estados Unidos parece haber crecido. Así, en los años setenta habrían emigrado hacia dicho país alrededor de 70 mil trabajadores anuales, y entre 1981 y 1993, aproximadamente 240 mil personas por año (OCDE, 1997).

El quinto fenómeno asociado con el desequilibrio entre la demanda de fuerza de trabajo en el sector formal de la economía y su oferta de fuerza de trabajo es la creciente informalización del empleo. Aunque no existen cifras oficiales de la materia ni una metodología única para cuantificar el fenómeno, todos los estudiosos concuerdan en la enorme magnitud de la población trabajadora que se encuentra en estas condiciones.²¹

En su estudio Jusidman (1995) estimó que entre 1988 y 1993 la

²¹ En un trabajo precursor en la materia, Brailovsky *et al* (1989) estimaron que la tasa de ocupación informal en las áreas urbanas aumentó de 4.1% en 1981 a 22.4% en 1988. Los autores no explican su metodología de estimación.

participación de la población en actividades informales respecto a la ocupada se situó en alrededor de 38.7%, variando muy poco en ese lapso. Sin embargo, empleando diversos criterios, Pliego (1997) llegó a resultados muy distintos. Utilizando la clasificación por tamaño de establecimiento concluyó que "se aprecia que la proporción de la población ocupada que desempeña sus actividades en establecimientos pequeños o con vehículos, o que incluso no cuenta con un local para realizar su trabajo, se incrementa al pasar de 46.2 a 49.3% de 1987 a 1993, disminuyendo ligeramente hacia 1994" (Pliego, 1997, p. 71). Por otro lado, considerando como criterio el ingreso percibido (y utilizando las Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares), encontró que la población ocupada que podría considerarse informal (definida en su estimación como la que gana un salario mínimo real equivalente al de 1984 o menos) pasó de 42.7 a 56% de la población ocupada entre 1984 y 1992. Conviene destacar que, al igual que Pliego, la Oficina Internacional del Trabajo estimó que entre 1980 y 1990 en el sector urbano de México tuvo lugar una clara tendencia al alza del peso relativo del sector informal en el empleo (de 24.2 a 36%; OIT 1993).

Existen expresiones adicionales de esta tendencia hacia la informalización de la fuerza de trabajo. Una de ellas es la creciente importancia de los trabajadores no asalariados en el total de trabajadores: el porcentaje respectivo creció de 33.7 en 1979 a 38 en 1995 (Cortés, 1998).²² Otra se refiere a la población ocupada que no percibe prestaciones (servicios médicos, aguinaldos y otros), cuya participación en la ocupación total en las principales ciudades aumentó de 37.9 a 39.8% entre 1987 y 1994, para volver a subir hasta 43.1% en 1996. Es notorio también el aumento de la proporción de la población que trabaja por su cuenta (de 15.8 a 18% entre 1987 y 1994) y la que está ocupada en microempresas (de 38.5 a 43.5%) (INEGI, ENE, 1998).

El sexto fenómeno asociado con el desequilibrio entre la demanda de fuerza de trabajo en el sector formal de la economía y su oferta de fuerza de trabajo es la caída de la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo a escala de toda la economía. Ya mencioné este fenómeno en el inicio de este documento. En el cuadro 1 mostré que la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo, que fue de 2.7% promedio anual entre 1970 y 1981, cayó a 0.2% entre 1982 y 1996. Es más, su ritmo anual promedio fue de

²² El crecimiento fue de 35.4 a 37.3% para los hombres y de 28 a 40.6% entre las mujeres.

apenas 1.3% entre 1988 y 1994, a pesar de que en dicho periodo la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo en la manufactura se aceleró de manera considerable.

Ahora bien, la desaceleración del ritmo de aumento de la productividad del trabajo a escala global posiblemente se deba a un proceso de cambio de composición, o de cambio de los pesos relativos, de los sectores formal e informal en el total del empleo. En realidad, parece que las caídas del empleo y de los salarios reales en el sector formal de la economía, que tuvieron lugar después de 1981, y que se mantuvieron o no se recuperaron del todo después de 1986, a pesar del restablecimiento de la producción, forzaron a muchas personas y familias a intensificar su esfuerzo laboral. La inserción de trabajadores desplazados y de los nuevos grupos incorporados al mercado laboral debió hacerse sobre todo en el sector informal, en el que la productividad del trabajo es menor que la promedio y crece más lentamente que en el sector formal.

De esta manera, un efecto composición análogo al que ya se analizó —pero que ahora alude al cambio de los pesos relativos entre el sector formal, en el que la productividad del trabajo es superior al promedio, y el informal, en el que la productividad está por debajo del promedio— habría contribuido a reducir el ritmo promedio de crecimiento de la productividad del trabajo en la economía en su conjunto.

Todos los antecedentes muestran que en una economía como la mexicana, en que no existen mecanismos para apoyar a los desocupados, el recurso de la población a actividades económicas informales frente a la insuficiente demanda de fuerza de trabajo ejerce una influencia positiva en la calidad de vida de las familias, en tanto que ayuda a amortiguar los efectos de una crisis (véase más detalles en Cortés, 1998, y Cortés y Rubalcava, 1991). Es más, las posibilidades que tienen los sectores populares de ejercer actividades informales contribuyen a evitar una mayor concentración del ingreso.

La influencia positiva de la economía informal no debería desconocerse, en especial como mecanismo para amortiguar una situación de crisis; pero sería asimismo erróneo magnificar esa influencia o argumentar que ella permitiría asegurar el pleno empleo simplemente si se corrigen los obstáculos burocráticos que impiden el despliegue de los empresarios informales. Estos últimos no disponen, como individuos, de recursos para generar una producción competitiva y rentable, y como grupo no está en capa-

cidad de generar una demanda adicional suficiente como para que su oferta encuentre bastantes mercados de venta.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Para concluir, señalaré brevemente algunos de los resultados del estudio, así como las hipótesis más relevantes que en él se exploran.

i) De 1982 en adelante el crecimiento del empleo en el sector formal de la economía ha estado muy por debajo de las necesidades de generar fuentes de trabajo estables y adecuadamente remuneradas que se le plantean a México. Esta situación, que puede calificarse como de desequilibrio estructural del mercado formal de fuerza de trabajo, no se corrigió durante los años 1988-1994, cuando la economía mexicana, tras haberse mantenido estancada, entró en una etapa de expansión moderada con una nueva estrategia de crecimiento. Al contrario, se hizo más aguda.

ii) Hay tres razones generales por las cuales se agravó el desequilibrio estructural arriba señalado. La primera está asociada con el hecho de que el crecimiento del producto resultó insuficiente, incluso estuvo muy por debajo del que alcanzó México en etapas anteriores de su desarrollo. La segunda está relacionada con la aceleración del ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo en el sector formal de la economía (véase ecuación 1). Estas dos razones se refieren a la demanda, mientras la tercera y la última consideran la oferta de fuerza de trabajo. Concretamente, se trata del aumento de la tasa de participación de la población en edad de trabajar, que surgió como resultado de la caída del poder de compra de la población, lo que estimuló la búsqueda de ocupación remunerada de un número adicional de miembros de la familia (véase ecuación 2).

iii) La aceleración del crecimiento de la productividad del trabajo en las actividades formales estuvo ligada muy de cerca con el proceso de modernización y cambio estructural de la economía de México, particularmente con la mayor participación de los intercambios externos en la demanda agregada y la producción. Por una parte, ante la necesidad de enfrentar un mercado internacional muy competitivo, y en presencia de un mercado interno también más exigente, las empresas nacionales fueron forzadas a aumentar su inversión y a adoptar medidas de modernización y cambio organizativo, que redundaron en un progreso técnico más

veloz y en una aceleración de la productividad del trabajo en el ámbito de cada empresa y de cada rama de actividad económica. Por otra parte, el cambio en la composición de la demanda elevó el peso relativo en la producción de las ramas y sectores en los que la productividad del trabajo es comparativamente alta, lo cual, debido a un efecto de composición, trajo consigo un aumento del ritmo promedio de crecimiento de la productividad del trabajo de toda la economía.

iv) Si la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo en cada rama de actividad económica no se hubiera acelerado, y si la estructura de la demanda y la producción se hubiera mantenido estable, entonces el empleo generado habría sido considerablemente mayor del que se generó.

v) La agudización del desequilibrio estructural del mercado de trabajo tuvo, entre otras, tres importantes consecuencias. En primer lugar, tendió a rebajar los salarios reales, sobre todo los de los trabajadores de menor calificación, cuyas remuneraciones siguen de cerca la evolución de los salarios mínimos. Como corolario, empeoró la distribución del ingreso, tanto al interior de la clase asalariada como en el conjunto de la economía. Es importante destacar que la caída de los salarios no contribuyó, por sí misma, a estimular una mayor demanda de fuerza de trabajo, sino que es posible que más bien haya limitado esa demanda. En realidad, según los resultados de ejercicios econométricos que presento en este trabajo, no existe una asociación directa entre salarios y empleo; en tanto que la asociación indirecta entre salarios manufactureros y empleo es positiva.

vi) La segunda consecuencia de ese desequilibrio estructural fue el aumento de la tasa de participación en actividades laborales de la población en edad de trabajar. Este comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, por así llamarlo "anómalo", en que la cantidad ofrecida sube cuando caen las remuneraciones, se puede entender fácilmente al considerar las necesidades de subsistencia de las familias. En efecto, el número de miembros ocupados por familia tuvo que aumentar debido al desplome de los salarios reales y la consiguiente necesidad de compensar la caída de los ingresos por ocupado mediante un aumento del número de personas ocupadas en cada núcleo familiar.

vii) La tercera consecuencia del desequilibrio entre la demanda y la oferta de fuerza de trabajo fue el aumento del empleo en el sector informal de la economía, mientras la tasa de desempleo

abierta se mantenía a todo lo largo del periodo más bien baja. Los trabajadores desplazados del sector formal y una proporción creciente de los nuevos demandantes de empleo debieron buscar ocupación en las actividades informales con mayor ahínco que en el pasado. El aumento del peso relativo de las actividades informales podría ser la causa de la desaceleración del ritmo de crecimiento de la productividad promedio del trabajo y de un aumento de la elasticidad-producto del empleo, a escala de toda la economía.

viii) La posibilidad de realizar actividades económicas informales coadyuvó a mitigar el empobrecimiento que sufrieron las familias de menores recursos. Sin embargo, por su productividad y competitividad bajas, por los reducidos ingresos que prevalecen en él y por la escasa demanda agregada que genera, la aportación que puede hacer el sector informal al ingreso familiar y a la macroeconomía es muy limitada.

APÉNDICE 1

En México existen diversas fuentes que miden el empleo; entre otras, la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, los Censos de Población, la Encuesta Industrial Mensual, la Encuesta Industrial Anual, la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, las cuentas nacionales y los indicadores referidos a los trabajadores cubiertos por el seguro social.²³ Por su cobertura y sus finalidades específicas, la ENE es la más precisa a escala nacional, y ella presenta también información desagregada por sectores de actividad económica. Sin embargo, su fecha de inicio, 1988, es relativamente reciente, y sólo se dispone de información para los años 1988, 1991, 1993, 1995 y 1996. Las cuentas nacionales presentan información anual desde 1970 hasta 1996, desagregada para 72 ramas de actividad económica, tanto para el empleo como para las remuneraciones. Sin embargo, para muchas ramas se trata de estimaciones indirectas, que se obtienen mediante coeficientes de empleo-producto y remuneraciones-producto semifijos.

No existen cifras continuas en las que se diferencien los sectores formal e informal de la economía. Para el sector informal la información más completa se presenta en Jusidman (1995), aunque también hay otras fuentes disponibles que se citan en el texto. Las cuentas nacionales procuran captar tanto las actividades formales como las informales.

²³ Véase consideraciones detalladas respecto a las características, utilidad y límites de las diferentes fuentes de información en Rendón y Salas (1997), García (1994) y Pliego (1997).

APÉNDICE 2

Antecedentes generales del empleo

En 1996 México dio empleo a 35 226 000 personas (35 006 000 si se excluye a los iniciadores de un próximo trabajo), de un total de 66 038 000 de personas de 12 años o más, y de una población económicamente activa de 36 580 000 personas.²⁴ De la población ocupada en 1996, 52.7% fueron trabajadores asalariados, 24% trabajadores por su cuenta, 12.3% no percibió remuneración, 6.3% trabajadores a destajo y 4.8% empleadores. La mayoría de los trabajadores asalariados —50.7% de los mismos— percibió entre menos de un salario mínimo y hasta dos salarios mínimos, y solamente 1.9% recibió más de 10 salarios mínimos.

Una característica notoria del empleo generado tiene relación con el reducido tamaño de los establecimientos en los que laboran los ocupados. Según la clasificación usual en México (de Nacional Financiera) las empresas micro, pequeña, mediana y grande ocupan de 1 a 15, de 16 a 100, de 101 a 250 y más de 250 personas respectivamente. En el año de 1996 el 66.1% del empleo total perteneció a la microempresa.

En 1996 poco más de la mitad (54.5%) de la población asalariada contaba con contratos de trabajo escritos; la mayor parte de esos contratos era por tiempo indeterminado (45.6% del total). Los contratos no escritos predominaron en la agricultura (90% del total) y en la construcción (77%). En cambio, en actividades como administración pública y defensa, electricidad y comunicaciones, la mayoría de los contratos fue escrita.

Lo anterior sugiere que, aunque cuantitativamente importantes, las modalidades flexibles de contratación se dan un poco al margen de los marcos legales establecidos. Por otro lado, la información para la manufactura (Encuesta Nacional a Trabajadores Manufactureros 1993, INEGI, 1998) indica que estas modalidades flexibles de contratación predominan, no en la microindustria como pudiera pensarse a simple vista, sino en la industria establecida: en la pequeña, mediana y gran empresa manufacturera, en 1993 el peso relativo de los contratos temporales fue de 37, 45 y 41%, respectivamente, frente a 19% para la microindustria.

La estructura sectorial del empleo tuvo ciertos cambios en los pasados ocho años. En 1988 la participación de la agricultura, industria de la transformación y servicios en general (comercio, hoteles, etc., transportes, etc., comunicaciones, alquiler de inmuebles, etc., otros servicios y administración pública y defensa) en el empleo total fue de 23.5, 19.7 y 53.7% respectivamente. En contraste, en 1996 el peso de los sectores en el mismo orden fue de 22.5, 16.2 y 54.6%. Como se observa, la industria de la transformación fue el sector que más pérdida sufrió. Es más, su pérdida de peso relativo no se detuvo durante la etapa de crecimiento moderado

²⁴ La información que sigue proviene de la Encuesta Nacional de Empleo, a menos que se indique lo contrario.

de la economía que precedió a la crisis de 1995: en 1993 su peso relativo en el empleo fue de sólo 15.4%, esto es, 4.3 puntos porcentuales por debajo de su peso relativo en 1988.

En 1996 la agricultura, manufactura, comercio minorista, servicios médicos, educación y esparcimiento, y construcción fueron los sectores de actividad económica que ocuparon a más personas: juntos representaron 67.5% del empleo total. A continuación analizaremos algunas características del empleo en esos sectores.²⁵

Las actividades agropecuarias generaron casi una cuarta parte del empleo total; precisamente 22.8%. El peso relativo de la agricultura en el empleo ha venido cayendo: según los Censos de Población de los años correspondientes, representó 39% del empleo total en 1970, y 23% del total en 1990 (esto es, 5 383 000 personas).²⁶ La Encuesta Nacional de Empleo entrega cifras mucho más grandes (consecuencia de que capta el empleo sectorial de modo más extenso que el Censo de Población). Según esta fuente, durante 1991 la agricultura dio empleo a 8 190 000 personas y a 7 922 000 en 1996.

Las principales características del empleo en el agro son las siguientes. En primer lugar, la inmensa mayoría de los trabajadores percibe remuneraciones sumamente bajas o no las percibe. En 1996, el 27% de los trabajadores recibía una remuneración inferior a un salario mínimo y 41.5% no percibía remuneración. En contraste, ese mismo año 19.4% del total de los ocupados en la economía recibía una remuneración inferior a un salario mínimo y 14.6% no recibía ninguna. Este fenómeno seguramente se encuentra asociado con la escasa escolaridad de los trabajadores agrícolas: 22.3% de ellos carecía de instrucción (frente a 9.3% en el país), y los trabajadores sin instrucción más los que contaban apenas con tres años de estudio representaban 45% del total de ocupados (frente a 22% en la escala nacional).

En segundo lugar, la mayoría de los trabajadores agrícolas se ocupó en predios pequeños, donde laboran pocas personas. En 1996 el 82% de los trabajadores agrícolas laboraba en un predio en el cual el total de ocupados era de cinco personas o menos.

En tercer lugar, los hombres no sólo son mayoritarios en el agro sino además las actividades femeninas son predominantemente no agrícolas: mientras para los hombres la ocupación en la agricultura representó 28.3% del empleo total, en el caso de las mujeres el porcentaje correspondiente fue de 10.4 en 1996.

²⁵ En la ENE no se registran antecedentes detallados para los servicios médicos, de educación y esparcimiento. Estos se agrupan con otras actividades muy heterogéneas, en el rubro de servicios. Debido a ello, no podremos analizar las características de la ocupación en estos servicios.

²⁶ No incluimos las cifras correspondientes a 1980, pues según todos los especialistas en el tema el Censo de ese año tiene graves problemas que hacen que sus cifras no sean confiables.

Por último, el trabajo asalariado es proporcionalmente de poca importancia en el campo: el porcentaje correspondiente fue de 18.3 en 1993 (19.3 para los hombres y 11.6 para las mujeres), mientras el trabajo autónomo representó 47.8 (52 para los hombres y tan sólo 19 para las mujeres), y el trabajo no remunerado alcanzó 33.9 (28.7 para los varones y 69.4 para las mujeres).

La manufactura es el segundo sector de importancia desde el punto de vista de la ocupación, ya que representa 16.4% del empleo total (el peso relativo en el empleo total es casi igual para ambos sexos: 16.1% para los hombres y 16.9% para las mujeres). Como el sector primario, y en particular las ramas agropecuarias, también la manufactura ha perdido peso relativo como fuente de ocupación: en 1970 ocupó a 18% de la población ocupada total (Censo de Población), en tanto que en 1988 y 1996 los porcentajes correspondientes fueron 19.7 y 16.2 respectivamente (Encuesta Nacional de Empleo).²⁷

Las principales peculiaridades del empleo manufacturero son las siguientes. En primer lugar, gran parte del mismo se origina en actividades que podríamos denominar “tradicionales”: juntas, las ramas de productos alimenticios, bebidas y tabaco, y las industrias textil y del cuero y del calzado, absorben 7.9% del empleo total y 48.3% del empleo manufacturero. Comparativamente, en 1988 el empleo generado por las ramas tradicionales representó 7.3 y 37.1% respectivamente. En contraste, en 1996 una rama más “moderna”, como la de industrias metálicas básicas, ocupa apenas 0.3% del total de trabajadores y menos de 2% del total de los de la manufactura. Entre 1988 y 1996 el peso del empleo generado en el sector secundario “moderno”—industrias de la madera y el papel, químicas, de hule, plástico, vidrio y cemento, refinación de petróleo, derivados y petroquímica básica, metálicas básicas y otras industrias de transformación—respecto al empleo total secundario cayó más de 11 puntos porcentuales: en sólo ocho años pasó de 62.8 a 51.6 por ciento.

En segundo lugar, la proporción de los trabajadores manufactureros que recibe salarios bajos o trabaja sin recibir salarios es muy alta, aunque menor que en el caso de la agricultura: 66% (la población que no recibe salario es 6.3 por ciento).

En tercer lugar, la distribución de la población ocupada según el tamaño del establecimiento donde labora es muy sesgada hacia los extremos: 35% del total se ocupa en establecimientos con cinco personas o menos (frente a 57% para toda la economía), y 45% trabaja en fábricas donde laboran 51 y más personas (frente a 27% para toda la economía).

Finalmente, el porcentaje de asalariados dentro de la fuerza de trabajo es mayor que para el conjunto de la economía (66 frente a 53 en 1996), pero de todas maneras es reducido.

²⁷ El Censo de Población de 1990 utiliza una clasificación muy diferente de la que se utilizó en otras fechas, lo que hace imposible las comparaciones.

Aunque el sector servicios ya generaba la mayor parte del empleo en 1988 —53.7% del total—, para 1996 aumentó su participación en casi un punto porcentual. En este último año, el personal ocupado en actividades comerciales representó 31.8% (casi 7 millones de personas se agrupan en el comercio minorista y el mayorista) del empleo total de los servicios, y la parte dedicada a proporcionar servicios médicos, de educación y esparcimiento pesó 15.7% en el empleo generado por el sector (poco más de 3 millones de personas).

Las características relevantes del personal ocupado en el comercio son varias. Por un lado, en cuanto al tipo de unidad económica en que se ocuparon los trabajadores, en el caso del comercio minorista una cuarta parte del personal laboró en establecimientos individuales, y 53.7% en establecimientos de 2 a 5 personas. En el caso del comercio mayorista, los porcentajes correspondientes fueron 5 y 14.

En términos de ingreso, el resultado de la organización del comercio se traduce en que 44.8% del personal ocupado percibió desde menos de un salario mínimo hasta dos salarios mínimos. En cuanto a la posición en el trabajo, el trabajo asalariado en el comercio tiene un peso relativo similar al de por cuenta propia (36.5 y 33.2% del total, respectivamente). También existe una importante población trabajadora que no recibe remuneración (16.7% del total).

Finalmente, las actividades de construcción son el otro gran sector de actividad económica de gran importancia para el empleo: en 1996 la construcción empleó a 1 796 700 personas, 5.1% del empleo total generado ese año. Así, representó 7.4% del total de ocupaciones masculinas, pero apenas 0.4% de las de las mujeres.

En las actividades de la construcción predomina, además, el trabajo asalariado (65%), y la escolaridad de los ocupados es escasa (28% de los trabajadores carece de instrucción o tiene menos de tres años de estudios). A la vez, la mayoría de los obreros de la construcción (66% del total) se ocupa en empresas que emplean a cinco trabajadores o menos, y trabaja sin prestaciones (80% del total). Como resultado de todo lo anterior, más de 60% de los obreros de la construcción obtiene un salario mensual equivalente a dos salarios mínimos o menos.

En el contexto de este trabajo, resulta de interés cuantificar el efecto de las exportaciones en el empleo. No existen cifras respecto al total de empleo generado por las actividades exportadoras. Sin embargo, he estimado la cifra correspondiente al empleo de una manera sencilla, aunque aproximada. Con base en la información proveniente del Sistema de Cuentas Nacionales, atribuí a las exportaciones la parte proporcional del empleo que les corresponde de acuerdo con la participación de cada sector de actividad económica en la producción bruta. Las cifras por gran división, división de la manufactura y rama, correspondientes a 1996, se presentan en el cuadro 2.

Según mis estimaciones, el empleo directo²⁸ generado por las actividades exportadoras fue de poco más de 2.35 millones de personas en 1996, lo que equivale a 8.3% del empleo total de ese año; porcentaje que casi duplicó el de 1988, pero que no es muy alto.²⁹ El mismo cuadro muestra, sin embargo, que en algunas ramas, e incluso en divisiones manufactureras, ese empleo es proporcionalmente muy elevado. Tal es el caso sobre todo de las industrias de muebles metálicos (el empleo asociado directamente con las exportaciones representaría 83% del empleo total), de vehículos automotores (75.5%), de equipos y aparatos eléctricos (47%) y de minerales no metálicos (45%). En la división de productos metálicos, maquinaria y equipo, es de 34%, y en toda la manufactura de casi 20%. Agreguemos a lo anterior que el empleo nuevo generado por las exportaciones entre 1988 y 1996, que hemos estimado en 1 228 000 personas, representó casi 30% del incremento total del empleo en ese lapso; el empleo manufacturero adicional que generaron las exportaciones de ese sector, que estimamos en 336 mil personas, superó en términos absolutos el crecimiento del empleo total en ese sector.

Más allá de estos casos puntuales, sin embargo, conviene insistir respecto al efecto más bien limitado en el empleo de las exportaciones, debido a la alta productividad del trabajo en esas actividades. Su peso desproporcionado en el periodo reciente se debe no a la alta absorción de empleo de las exportaciones sino más bien al estancamiento de la producción y del empleo de los restantes sectores de la economía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brailovsky, V., R. Clarke y N. Warman (1989), *La política económica del desperdicio*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Brown, F., y L. Domínguez (1998), *Transición hacia tecnologías flexibles y competitividad internacional en la industria mexicana*, México, Ed. Porrúa.
- , y — (1998b), “Productividad en grandes y pequeños establecimientos con distintas intensidades en la utilización de insumos”, *Economía Mexicana*, México, CIDE.
- , y — (1999), *Productividad: desafío de la industria mexicana*, México, Editorial JUS.
- Cassoni, A. (1991), “Determinantes del empleo en México”, *Economía Mexicana*, núm. 8-9, México, CIDE.

²⁸ El empleo indirecto alude a aquel que generan las actividades que abastecen a las exportaciones. Su cuantificación queda pendiente por el momento, pues no se dispone de una matriz insumo-producto para 1996.

²⁹ Seguramente sobrevaloró el empleo directo generado por las actividades exportadoras. Ello es así porque son los sectores y empresas modernos, en los que la productividad del trabajo es mayor que el promedio, los que más exportan.

- Cortés, F. (1998), "La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica", documento procesado, México, El Colegio de México.
- , y R. M. Rubalcava (1991), *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, México, El Colegio de México.
- Doornik, J., y D. Hendry (1997), *Pc Fiml 9.0. Interactive Econometric Modelling of Dynamic Systems*, Londres, International Thomson Publishing.
- Garro, N., M. Gómez y J. Meléndez (1997), *Situación ocupacional y niveles de ingreso de los trabajadores en relación con su educación y capacitación*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Hernández Laos, E. (1994), "Tendencias de la productividad en México", *Cuadernos de trabajo*, núm. 8, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- INEGI (1994), "Encuesta Nacional de Ingreso-gasto de los Hogares", México.
- (1998), "Encuesta Nacional de Empleo", México.
- Johansen, S. (1988), "Statistical Analysis of Cointegration Vectors", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, pp. 231-254.
- Jusidman, C. (1995), *Tendencias de la estructura económica y el sector informal en México*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- López, J. (1998), *La macroeconomía de México. El pasado reciente y el futuro posible*, México, Ed. Porrúa.
- (1999), "Evolución reciente del empleo en México", CEPAL, Serie Reformas Económicas núm. 29, Santiago de Chile.
- , y Pérez (1997) "Ventajas comparativas, comercio exterior y empleo en México", J. López (comp.), *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, México, Ed. Porrúa.
- Lustig, N. (1992). *Mexico, The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution.
- Mántey, G. (1996), "La liberalización financiera en México y su efecto en el ciclo económico", *Economía Aplicada*, núm. 26, Maestría en Ciencias Económicas, UNAM.
- OCDE (1992), "Mexico", *OECD Economic Surveys*.
- (1995), "Mexico", *OECD Economic Surveys*.
- (1997), "Mexico", *OECD Economic Surveys*.
- Oficina Internacional del Trabajo (1993), "Empleo y transformación productiva en América Latina y el Caribe", *Revista Mexicana del Trabajo*, primer cuatrimestre.
- Pliego, M. (1997), "La evolución del empleo en México: 1982-1995, desempleo, participación de la fuerza laboral y ocupación informal", J. López (comp.), *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, México, Ed. Porrúa.

- Rendón, T., y C. Salas (1985), "El empleo en México en los ochenta: tendencia y cambios", *Comercio Exterior*, agosto.
- , y — (1997), "Antecedentes sobre el empleo en México", documento procesado, México, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional.
- Ros, J. (1995), "Trade Liberalization with Real Appreciation and Slow Growth: Sustainability Issues in Mexico's Trade Policy Reform", G. K. Helleiner (comp.), *Manufacturing for Exports in the Developing World: Problems and Possibilities*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Ruiz, D. (1997), *Histéresis y el problema del desempleo en México. Un estudio aplicado*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

5. LA ECONOMÍA DE LAS REGIONES Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL

*Víctor M. Godínez**

INTRODUCCIÓN

LOS TEMAS centrales de este trabajo son el desarrollo regional y el cambio estructural de la economía. Su objetivo general es analizar las vinculaciones entre ambos procesos en México en el transcurso de los últimos tres lustros del siglo XX.

En los años posteriores a la crisis de la deuda externa de 1982 se implantó en México un nuevo esquema de desarrollo, en cuyo marco la economía se sometió a un amplio programa de reforma estructural. Algunas consecuencias producidas por la reforma ya dieron lugar a un buen número de análisis teóricos y empíricos en el ámbito de la macroeconomía y, en menor medida, en el de los estudios sectoriales. No ocurre lo mismo en el campo del desarrollo regional. Aunque el análisis del desarrollo regional cobró en México un nuevo impulso en los años recientes, aún es escasa la investigación de los efectos del cambio estructural en la dinámica de crecimiento de las regiones. El presente trabajo pretende contribuir al examen de este aspecto del desenvolvimiento económico de México en los últimos tres lustros del siglo XX. En particular, intenta analizar cómo y por medio de qué mecanismos la reforma económica alteró o no las tendencias seculares de la desigualdad del desarrollo regional.

El trabajo se divide en cuatro grandes secciones. En la sección I se hace una referencia muy breve a algunos antecedentes del análisis del desarrollo regional de México, acompañada de un apretado recuento de las características principales y las grandes tendencias que los especialistas advirtieron en el periodo anterior al de la reforma económica. En las siguientes secciones se propone sucesivamente: i) un análisis general de las grandes tendencias y mutaciones territoriales del crecimiento que parecen acompañar al cambio del régimen de política económica que ocurrió en el de-

* Socio fundador de Economía Regional e Internacional, S.C., y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

cenio de los ochenta; ii) un examen detallado de los “reacomodos” sectorregionales que se están observando en la economía a partir del decenio de los ochenta y de su vinculación con las orientaciones del nuevo modelo de desarrollo; iii) una visión sintética de la discusión acerca del desempeño económico y el desarrollo social de las regiones.

La base estadística de los diversos indicadores del producto interno bruto de las entidades federativas que se presentan a lo largo del trabajo es la del Sistema de Información Regional de la Economía Mexicana (SIREM), desarrollado por Economía Regional e Internacional, S. C. Cada vez que se cita y procesa información originada en otras fuentes se señala de manera explícita.

I. EL DESARROLLO REGIONAL: MARCO MÍNIMO DE REFERENCIA

1. *Desigualdad y polarización*

No hay unanimidad entre los economistas acerca de la noción clásica del equilibrio aplicada a los procesos dinámicos de crecimiento. Precursores de la moderna teoría del desarrollo, como Myrdal (1959), Hirschman (1961) o Perroux (1969), a pesar de sus diferencias en numerosos aspectos, coinciden en que el proceso de crecimiento siempre se acompaña —en la escala internacional o dentro de un país— de marcadas desigualdades regionales. La persistencia y ampliación de estas desigualdades son incluso consideradas por algunos autores (Williams, 1965) como consecuencias inevitables del crecimiento económico de las naciones.

Quienes analizan las disparidades económicas entre regiones suelen atribuir un peso muy importante a los factores que explican la ubicación espacial o territorial de la actividad productiva (Moore *et al.*, 1986). Por su parte, los teóricos de la localización de las actividades económicas, como Hoover (1948), refutan la tesis de que la causa básica de la ubicación regional de estas últimas sería la disponibilidad inicial de recursos naturales y atribuyen, en cambio, una importancia decisiva al acervo de recursos factoriales, incluyendo su calidad y capacidad de sustitución (Isard, 1956). Investigaciones más recientes de la localización y geografía económicas (Krugman, 1991 y 1995) muestran que la implantación territorialmente concentrada de la actividad económica es un proceso acumulativo que, en lugar de atenuarse, casi

siempre tiende a generar mecanismos que lo refuerzan y profundizan.¹

A su manera, cada uno de estos autores llama la atención y se interroga respecto a una misma cuestión: la fuerza de los mecanismos dinámicos que producen en el largo plazo la desigualdad o la polarización de las regiones. Los análisis de casi todos ellos conducen, explícita o implícitamente, a una misma conclusión: en gran medida, esa polarización es la faceta territorial del proceso general de crecimiento económico.

La mayoría de estas cuestiones ha estado presente en la investigación del desarrollo regional de México. En su trabajo de la pauta de largo plazo del crecimiento económico interregional, Lemoine (1973) ilustra la tesis de la "causalidad acumulativa" atribuida a Myrdal y, a su manera, también a Hirschman (recuadro 1). La evidencia empírica que este autor revisó para casi siete decenios² le permitió demostrar que las desigualdades económicas entre regiones crecieron de manera acumulativa desde fines del siglo XIX hasta 1960. Los estados que al inicio del periodo tenían los mayores índices de desarrollo son los que lograron en los años subsecuentes las tasas más rápidas de expansión y en los que más fácilmente se implantó la "economía moderna"; en cambio, los estados que en un principio aparecían como los menos desarrollados son por regla general los mismos que se retrasaron en las etapas ulteriores. Según Lemoine, estas diferencias se materializaron ampliando la brecha interregional en cuanto a ingreso, economías de aglomeración y tasas de ahorro e inversión. Resultados similares obtuvieron otros autores. Por ejemplo, Appendini y Murayama (1972) realizaron un examen comparativo de diez variables económicas y ocho sociales para un periodo de 60 años (1900-1960) y concluyeron que, a pesar del notorio incremento del desarrollo general que México experimentó durante esos seis decenios, la pauta básica de desigualdad regional que prevalecía a principios del siglo XX no se alteró.

Pocos años antes que los autores precedentes, Wilkie (1967), en su análisis del cambio social en la época posrevolucionaria, elaboró un índice regional de la pobreza a partir de información

¹ Algunos expertos encuentran en este hecho una explicación, entre otras, del fracaso de numerosas iniciativas de desarrollo regional y territorial en los países occidentales. Así lo sugieren, por ejemplo, Jayet *et al.*, 1996.

² Coeficientes de participación sectorial de la fuerza de trabajo, grados de urbanización, producto industrial y ventas comerciales por habitante, variaciones interregionales del salario, concentración de la población y de la actividad económica.

RECUADRO 1. *La causalidad acumulativa*

En su obra *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (1959), cuando analiza el "desarrollo desigual", Myrdal se refiere al principio de "causalidad circular y acumulativa". Plantea que en las primeras etapas del desarrollo las ventajas acumulativas tenderán a concentrarse en las regiones con mayor capacidad de crecimiento. Estas ventajas provienen de cierto número de elementos: economías de aglomeración, mayores montos relativos de inversión, mejor infraestructura, mejor dotación de factores y capacidad de atracción de recursos humanos y de capital extrarregionales. Este conjunto de elementos es la fuente de efectos amplificadores de progreso relativo.

De manera inversa, las regiones atrasadas presentan en general menores tasas de crecimiento y padecen efectos retardatarios provenientes de la competencia de las áreas más desarrolladas. En ellas es menor la inversión; la infraestructura y los servicios de apoyo a la producción son más precarios, y los recursos humanos y de capital tienden a fugarse. En consecuencia, estas regiones tienden a ser factorialmente más débiles.

De estas diferencias resulta un esquema de "especialización" entre regiones "avanzadas" y regiones "pobres" que tiende a perpetuarse en ausencia de medidas y procesos dirigidos explícitamente a frenar la ampliación de diferencias y desigualdades.

La operación dinámica de economías de escala propicia que los sectores de actividad económica se concentren en un número reducido de "centros establecidos" a expensas de las regiones atrasadas. Esto da lugar, por medio de los propios mecanismos del mercado, a un proceso "circular de interacciones" o de "mutua causalidad" que por ser acumulativo tiende a ampliar las desigualdades de desarrollo entre regiones.

Por su parte, Hirschman explicó en su *Estrategia del desarrollo económico* (1961) que las ventajas de la concentración de factores y actividades engendran innovación y crecimiento en los "polos de desarrollo" (expresión también utilizada por Perroux), que de esta manera atraen mayores inversiones y recursos en detrimento de las regiones menos avanzadas. En su análisis del desarrollo desigual, Hirschman hizo explícita una dimensión institucional al explicar que, conforme tiene lugar el crecimiento, las tensiones políticas y los conflictos de interés entre regiones avanzadas y atrasadas crean obstáculos para una efectiva difusión del progreso y del dinamismo económico en el conjunto del espacio nacional.

de los censos demográficos de 1910 a 1960.³ Los resultados de este ejercicio mostraron que, no obstante que en ese medio siglo el país en su conjunto y cada región en particular redujeron su nivel

³ El índice consistió en calcular el promedio simple de los porcentajes de la población que declaró en los censos i) ser analfabeta; ii) hablar únicamente una lengua indígena; iii) vivir en comunidades menores a 2 500 habitantes; iv) no usar regularmente calzado; v) usar con frecuencia guaraches; vi) comer por lo general tortilla de maíz en lugar de pan de trigo; vii) no contar con drenaje en la casa habitación.

absoluto de pobreza, la posición relativa que las regiones guardaban entre sí al inicio del periodo se mantuvo e incluso, en ciertos casos, se ahondó. Estudios generales hechos posteriormente (Medellín, 1971; Hernández Laos, 1984) y otros más específicos que se centraron en el análisis extenso de la urbanización (Unikel, 1976) o del sector industrial (Hernández Laos, 1985) confirmaron que el elemento característico y dominante del desarrollo regional en México durante ese periodo fue su acentuada y persistente concentración territorial. El recuadro 2 presenta una síntesis de las principales conclusiones de algunos de estos trabajos de investigación. Como se advierte, existe un alto grado de coincidencia en cuanto a las regiones y entidades federativas que, en general, se identifican como aquellas en las que se concentró territorialmente el proceso general de desarrollo.

Todos estos autores rechazaron implícita o explícitamente la tesis de las ventajas intrínsecas de las regiones. Appendini y Muramaya (1972) marcaron cierta diferencia con la hipótesis de la causalidad acumulativa que, en términos generales, subyace en la mayoría de los análisis. Estos autores atribuyeron el desarrollo desigual de las regiones a la existencia de relaciones de explotación entre las entidades "avanzadas" y las "atrasadas".⁴ Aunque sugerente, esta interpretación no se sustentó en ninguna evidencia ni se acompañó de ninguna hipótesis explicativa convincente, a la manera, por ejemplo, de las que otros autores formularon sobre las relaciones entre sectores productivos.⁵ Casi simultáneamente, Stern (1973) hizo una serie de valiosas aportaciones respecto a lo limitado del procedimiento que consiste en tomar a las entidades federativas como unidad de análisis regional. Mostró que la división jurídico-administrativa que expresan los estados no responde a la diferenciación regional propiamente dicha del país; mientras que la primera traduce un hecho político, la segunda incorpora un conjunto de factores físicos, sociales, económicos y culturales. Un gran número de los indicadores indispensables para el estudio

⁴ "La ampliación de la desigualdad entre regiones se debe no tanto a la diferente dotación de recursos naturales y humanos, sino al tipo de relaciones que se han establecido entre ellas, de tal manera que las más atrasadas subsidian a las más avanzadas en términos de recursos humanos y económicos en general y de beneficios sociales." Appendini y Murayama (1972).

⁵ Por ejemplo, Solís (1970) elaboró una interpretación coherente del papel que debió desempeñar la agricultura en el modelo de desarrollo industrial de la posguerra e identificó los canales por medio de los cuales se realizaron las transferencias del sector agropecuario hacia el sector urbano e industrial.

RECUADRO 2. *Sinopsis de las tendencias de largo plazo del desarrollo regional, 1900-1975*

Una de las primeras investigaciones que mostró la naturaleza desigual del desarrollo de las regiones en México fue la de Yates (1965). El trabajo de este economista puso en evidencia que, aun cuando las tasas de crecimiento de las entidades más pobres fueron mayores a las de las entidades más ricas en el México posrevolucionario, las diferencias no tendían a disminuir y sí, en cambio, a incrementarse en términos relativos. Yates encontró que "cuando dos grupos regionales o demográficos parten de bases muy diferentes (una mucho más alta que otra), el grupo más pobre puede tener una tasa de crecimiento más elevada, y seguir, sin embargo, descendiendo en términos relativos".

Por su parte, Wilkie (1967) mostró cómo los niveles de pobreza de las regiones (y en general, de las entidades federativas que las componen) mantuvieron entre 1910 y 1960 sus relaciones mutuas. De las siete regiones que este autor identifica, la más pobre ha sido históricamente el "Sur" (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y las más ricas, en orden descendente, el Distrito Federal, el "Norte" (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas) y el "Oeste" (Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Jalisco, Nayarit y Sinaloa). Entre estos dos extremos, y permutando posiciones relativas en esos 50 años, pero con niveles en términos generales más cercanos a la región históricamente más pobre, se sitúan las regiones "Centro Oeste" (Guanajuato, México, Michoacán, Morelos), "Centro Este" (Hidalgo, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Zacatecas) y "Golfo" (Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán).

Es importante subrayar, como en su momento lo hizo, entre otros, Medellín (1971), que estas tendencias no significan que durante los años de grandes transformaciones no haya habido progreso en las regiones que quedaban relativamente atrasadas. En todo el país, y aun en la región "Sur", el nivel absoluto de pobreza descendió en ese medio siglo. Pero este progreso general no atenuó la "dinámica del distanciamiento regional", al contrario.

Al examinar las tendencias de largo plazo (1902-1975) de lo que denominó una "industrialización regionalmente desbalanceada", Enrique Hernández Laos (1985) dividió al país en diez regiones con "características (sectoriales) homogéneas" y procedió a una comparación de la contribución relativa de cada una de ellas al valor agregado del sector manufacturero. Los resultados mostraron una clara tendencia a incrementar, en estos tres cuartos de siglo, la preponderancia de la "Capital" (Distrito Federal y estado de México), que en 1902 ya era la de mayor peso en este rubro (21% del total) y aumentó su cuota de manera creciente hasta responder en 1940 por casi la tercera parte (35%) y por un poco más de la mitad en 1975 (52%). La región "Golfo Norte" (Nuevo León y Tamaulipas), en la que se encuentra Monterrey, ya era una importante zona manufacturera al inicio del siglo XX (12% del producto sectorial); en estos 75 años no sólo mantuvo su peso relativo, sino que ascendió en la escala jerárquica del sector hasta ubicarse, al final del periodo, como la segunda región más importante. La región "Pacífico

Centro" (Colima, Jalisco y Michoacán), relativamente cercana al Distrito Federal, también mantuvo una aportación constante al producto industrial (alrededor de 6%), debido sobre todo a la ciudad de Guadalajara.

Por su parte, el "Norte" (Chihuahua y Coahuila) creció rápidamente durante los primeros cuarenta años y en 1940 llegó a ser la segunda región manufacturera más importante del país; en los años siguientes perdió su posición cayendo al quinto sitio, aunque con una participación relativa en el producto mayor que a principios del siglo. El "Pacífico Norte" (Baja California y Baja California Sur, Sinaloa, Sonora y Nayarit) también conservó en general su rango manufacturero (alrededor de 5.5% del producto sectorial). Estas evoluciones tuvieron como contrapartida cierto retroceso relativo en el plano del desarrollo industrial de las regiones del "Centro Norte" (Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas), el "Centro" (Morelos, Guanajuato, Puebla, Querétaro, Tlaxcala e Hidalgo) y "Golfo Centro" (Veracruz y Tabasco). Este análisis puso en evidencia la escasa importancia industrial de las regiones "Pacífico Sur" (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y "Peninsular" (Campeche, Yucatán y Quintana Roo).

comparativo de las regiones está dispuesto y organizado con arreglo a la división estatal, lo que constituye una grave restricción para cierto tipo de análisis. Así, por ejemplo, la gran heterogeneidad de las condiciones económicas y sociales que prevalece en las entidades federativas es, con frecuencia, pasada por alto o simplemente deformada. Un cuarto de siglo después, las observaciones de Stern aún son válidas en más de un sentido y deben por tanto ser consideradas.⁶

2. La determinación de regiones: Entre la realidad y la abstracción

Lo anterior sugiere que uno de los principales problemas metodológicos que enfrenta un trabajo como el presente consiste en el criterio por seguir para la determinación de regiones. Unikel (1976) señalaba que, si bien las grandes diferencias regionales de México se pueden observar con cierta facilidad, su medición, en cambio, es complicada. Ese mismo autor, Bassols Batalla (1964)

⁶ En cuanto al presente trabajo, las citadas observaciones tienen especial pertinencia en cuanto a la información estadística que se emplea. Como se explica más adelante, ésta consiste principalmente en series del PIB estatal desagregadas por gran división y divisiones de la industria manufacturera. Además se emplean series de población estatal y, para el decenio de los noventa, del empleo formal del sector privado de la economía. Con excepción del caso de los censos demográficos, la información estadística que se utiliza en el trabajo tiene como unidad de referencia a cada una de las entidades federativas.

RECUADRO 3. *Algunos antecedentes de los ensayos de división regional*

Los especialistas suelen citar como uno de los primeros intentos de división regional de México el célebre *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España* del barón Alejandro de Humboldt. Otro antecedente célebre es el trabajo cartográfico de don Manuel Orozco y Berra, dado a conocer en el decenio de los sesenta del siglo XIX.

Ya en el siglo XX, necesidades de planeación económica y social y de investigación de la realidad nacional llevaron a diversas instituciones públicas y a algunos especialistas a realizar y proponer nuevas divisiones regionales del país. En 1936 la Secretaría de Agricultura y Fomento delimitó 37 regiones agrícolas agrupadas en cinco zonas. Diez años más tarde, Emilio Alanís Patiño propuso una reagrupación parecida con el fin de facilitar "cualquier investigación económica". Su criterio consistió en establecer regiones estadísticamente homogéneas. Este autor propuso una división de 360 distritos reagrupados en 44 regiones distribuidas en ocho zonas.

En 1959 la Secretaría de Economía publicó un *Diagnóstico económico regional de México* que establecía siete regiones naturales. En 1963 la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, con la dirección del economista Gilberto Loyo, delimitó 111 regiones salariales. Un año después, Ángel Bassols Batalla procedió a una división en ocho grandes zonas, reagrupando 100 regiones (más cuatro regiones "especiales").

En otros trabajos especializados, como los del geógrafo Claude Bataillon, el sociólogo Claudio Stern, el urbanista Luis Unikel y el economista Enrique Hernández Laos, se introdujeron criterios de división regional que permitieran expresar en el análisis aspectos que las anteriores construcciones estadísticas de regiones, en su generalidad, no reflejaban: la polarización microrregional, la heterogeneidad social y económica de un mismo espacio territorial, factores de orden físico, natural y geográfico, urbanización, diferencias de eficacia y desempeño económico, entre otros.

No existe sin embargo una división oficial de regiones socioeconómicas. Prácticamente todos los ensayos y propuestas al respecto aún tienen como punto de referencia básico la división político administrativa del país en entidades federativas. Necesidades y fines particulares de planeación, análisis y estudio explican en último término la variedad de reagrupamientos regionales —que después de todo no es muy amplia. Quizá pueda decirse que existe una práctica admitida tácitamente —y justificada en un conjunto más o menos difuso de criterios geográficos, económicos, demográficos y sociales— que consiste en dividir el país en tres grandes zonas en cuyo interior suelen proponerse, de acuerdo con fines específicos, agrupamientos regionales. Esas tres grandes zonas son el norte, el centro y el sur. En un trabajo reciente (Juan-Ramón y Rivera-Batiz, 1996), por ejemplo, se adoptó esa división, resolviéndose de la manera siguiente: *Norte*: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas; *Centro*: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz; *Sur*: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

y, de manera acaso más detallada y crítica, Bataillon (1988), entre otros, hicieron recuentos de los principales ensayos realizados por los especialistas para subdividir el país en regiones económicas, geográficas, hidrológicas y sociales. Un saldo general de esos intentos (recuadro 3) indica que hay en ellos dos características dominantes: i) tomar como base de los recortes territoriales cierta disposición común de recursos naturales, medio físico y modos de asentamiento de la población, y ii) una tendencia recurrente a representar regiones homogéneas dotadas de una "realidad estadística" en la que no suelen tener cabida los procesos de polarización económica y social. Como ya se señaló, una de las razones de este último hecho es la escasez de información comparable a escala de las unidades político-administrativas más pequeñas, es decir, los municipios.⁷ Pero incluso si esta información estuviera disponible, habría de admitirse que el municipio tampoco es, en la mayoría de los casos, la unidad más pertinente para el análisis regional. La República Mexicana tiene una inmensa red municipal cuyos componentes son sumamente dispares en dimensión territorial y población, en origen y en algunas ocasiones hasta en la precisión de sus propios límites geográficos y jurídicos.⁸

Por todas estas razones, los diversos ensayos y propuestas de regionalización no pueden considerarse, en la mayoría de los casos, más que como instrumentos de análisis que se construyen con información limitada y a partir de criterios que se determinan en función de necesidades particulares de estudio, investigación o planeación. Para los fines del presente trabajo se optó por una división regional que se basa en seis agrupaciones de estados en cuya conformación se consideran tanto criterios físicos y geográficos como económicos y sociales. La composición de estas seis regiones, así como sus dimensiones territoriales, demográficas y económicas relativas, aparecen en el cuadro 1.

Las regiones I y II, que se despliegan en el norte occidental y central y cubren casi toda la zona fronteriza con los Estados Unidos, representan un poco más de la mitad del territorio nacional

⁷ Debe exceptuarse en este caso la información demográfica de los censos y, en los años recientes, la de algunos indicadores básicos de bienestar, como los procesados en el notable trabajo del INEGI (1993).

⁸ Dos ejemplos de la variedad de este tipo de problemas son: i) el reciente conflicto de demarcación territorial entre municipios colindantes de Campeche y Quintana Roo, y ii) la existencia de "islas municipales" en entidades como el estado de México (es decir, localidades que jurídica y administrativamente son parte integrante de un municipio, pero que están enclavadas en el territorio de otro u otros municipios).

CUADRO 1. *Agrupamiento regional y dimensiones territoriales, demográficas y económicas de las entidades federativas*

(Porcentaje del total)

Estado y región	Territorio	Población 1980	Población 1995	Densidad ^a 1995	PIB 1998
Noroeste (región I)	19.6	7.2	7.7	18	8.52
Baja California	3.6	1.8	2.3	30	23.11
Baja California Sur	3.7	0.3	0.4	5	0.55
Sonora	9.3	2.3	2.3	11	2.77
Sinaloa	3.0	2.8	2.7	42	2.09
Norte-centro (región II)	33.4	12.6	12.5	17	16.27
Chihuahua	12.5	3.0	3.1	11	4.22
Coahuila	7.6	2.3	2.4	15	3.12
Nuevo León	3.3	3.8	3.9	55	6.71
Durango	6.3	1.8	1.6	12	1.3
Zacatecas	3.7	1.7	1.5	18	0.81
Golfo-Huasteca (región III)	10.9	13.5	12.6	54	9.07
Tamaulipas	4.0	2.9	2.8	32	2.95
San Luis Potosí	3.2	2.5	2.4	35	1.72
Veracruz	3.7	8.1	7.4	94	4.40
Occidente (región IV)	10.7	17.8	18.0	79	14.04
Nayarit	1.4	1.1	1.0	33	0.58
Jalisco	4.1	6.5	6.6	74	6.35
Colima	0.3	0.5	0.5	94	0.56
Michoacán	3.1	4.3	4.2	65	2.46
Aguascalientes	0.3	0.8	0.9	158	1.11
Guanajuato	1.5	4.6	4.8	145	3.34
Centro (región V)	5.0	35.1	33.5	311	41.67
Querétaro	0.6	1.1	1.4	109	1.69
Hidalgo	1.1	2.3	2.3	102	1.49
Tlaxcala	0.2	0.8	1.0	220	0.54
Puebla	1.7	5.0	5.1	136	3.40
Distrito Federal	0.1	13.2	9.3	5 739	232.56
Estado de México	1.1	11.3	12.8	548	10.63
Morelos	0.2	1.4	1.6	291	1.36
Sur (región VI)	20.4	13.9	15.7	36	10.06
Guerrero	3.3	3.2	3.2	46	1.70
Oaxaca	4.8	3.5	3.5	34	1.51
Chiapas	3.8	3.1	3.9	48	1.77
Tabasco	1.3	1.6	1.9	71	1.22
Campeche	2.6	0.6	0.7	13	1.14
Yucatán	2.0	1.6	1.7	41	1.32
Quintana Roo	2.6	0.3	0.8	14	1.40
Total nacional	100	100	100	47	100

^a Habitantes por kilómetro cuadrado.

(53%), la quinta parte de la población total y la cuarta parte del PIB. Su densidad demográfica es la más reducida de la República. En su espacio se está definiendo, al menos desde el inicio del decenio de los ochenta, una nueva trama de relaciones territoriales

y económicas con los Estados Unidos, cada vez más densa y compleja. La suscripción del TLCAN aceleró la internacionalización de las estructuras y las corrientes económicas de las entidades federativas que integran estas dos regiones, a la vez que también parece haber favorecido el despliegue y la renovación de estrategias regionales de desarrollo.

La región III participa parcialmente de la dinámica económica de las dos regiones precedentes. Las tres entidades federativas que la integran conjuntan una décima parte del territorio mexicano, casi 13% de la población total y cerca de una décima parte del PIB. Su densidad demográfica rebasa ligeramente el promedio nacional. La economía de esta región está muy dominada, de un lado, por la conexión fronteriza de Tamaulipas con los Estados Unidos y, del otro, por las relaciones funcionales y territoriales de Veracruz y San Luis Potosí con el resto de la Huasteca y el centro del país. Posee gran diversidad ecológica, en una gama que incluye desde tierras frías de larga estación seca hasta el trópico húmedo del Golfo de México. En ella se localiza una zona de llanuras propicias para el cultivo de una agricultura de frutales muy diversificada (aguacate, papaya, mango, plátano, piña, cocotero, cítricos), café y algunos productos de exportación, que conviven con potreros de engorde muy extendidos. En los extremos norte y sur (Tampico-Madero y Minatitlán) y en el centro-norte de la región (Poza Rica), la industria petrolera está firmemente asentada y sus productos son otra sólida fuerza de conexión con los Estados Unidos y el centro de la República. La expansión de la ganadería desde los años sesenta satisfizo una parte de la demanda de la ciudad de México y del resto de la zona central del país. La fachada montañosa del Golfo todavía genera alrededor de la tercera parte de la producción cafetalera mexicana.⁹

La región IV se asienta en la zona occidental del país. Cuatro de los seis estados que la integran son ribereños del Pacífico. Con una décima parte del territorio nacional y 18% de la población, es el origen de un poco más de 14% del PIB. Su densidad demográfica promedio es la segunda más elevada del país y dos entidades (Aguascalientes y Guanajuato) triplican la media nacional. Se ha dicho (Bataillon, 1997) que en esta región predomina una "geografía de la dispersión", a pesar del papel de Guadalajara como

⁹ Bataillon (1997), de quien provienen estas observaciones, señala que la vertiente del Pacífico, en Chiapas, que prolonga las zonas productoras guatemaltecas y salvadoreñas, genera otra mitad, y acaso un poco más, de la producción nacional de café.

un centro regional integrador y de atracción (función que este centro urbano desempeña cada vez con más dificultades, a pesar de seguir beneficiándose del dinamismo de la agricultura de exportación y de los emigrantes hacia los Estados Unidos, pero ya sin administrar las iniciativas de las ciudades medianas, ni de la siderurgia ni del gran turismo del Pacífico). Las zonas regadas aledañas al río Lerma forman un eje de prosperidad agrícola para Jalisco y en menor medida para Michoacán. Sus cultivos de frutas y legumbres están destinados al mercado nacional, ante todo la capital, y el mercado estadounidense. En el invierno las cosechas son intensas y se aprovecha la demanda estadounidense de productos como el melón y la sandía. Durante el decenio de los sesenta el gobierno federal decidió construir en la región la central hidroeléctrica de El Infiernillo, en la confluencia de los ríos Tepalcatepec y Balsas. En los dos decenios siguientes la acción del centro se manifestó en la instalación del complejo siderúrgico Las Truchas, en Michoacán, ambicioso proyecto que, al entrar en crisis la siderurgia mundial, mostró su fragilidad. A diferencia de Michoacán, que es un estado social y geográficamente complejo, Guanajuato cuenta con tres ciudades comerciales medias (Irapuato, Celaya y Salamanca) y una ciudad, León, en la que prevalece la pequeña industria y que funge, en la práctica, como la capital económica del estado. Aguascalientes es la capital de una zona de riego que se especializa en el cultivo de la vid para la producción de vino y alcohol; recientemente experimentó una mutación productiva importante, al instalarse en ella la industria automotriz de exportación. Colima, por su parte, es una entidad con cierto dinamismo agrícola fundado en el riego, en particular para grandes empresas de cítricos destinados a la producción industrial. Nayarit es un sinfín de sierras en las que históricamente se produjo azúcar y tabaco y que, desde 1990, acoge en su capital empresas maquiladoras de exportación.

La región V ocupa la zona central del país e incluye a la ciudad de México. Desde el punto de vista territorial es la más pequeña de las seis agrupaciones regionales identificadas (las siete entidades que la componen apenas conjuntan 5% de la superficie total del país). Como en ella habita la tercera parte de la población mexicana, su densidad demográfica multiplica por un factor de siete el promedio nacional. Un poco más de dos quintas partes del PIB se generan en esta región. El régimen de crecimiento posrevolucionario, que perduró hasta la primera mitad del decenio de los ochenta,

ta, desarrolló políticas de inversión y subsidio que beneficiaron ampliamente al sector urbano e industrial, favoreciendo con ello, en primer lugar, la expansión de la ciudad capital y, en olas sucesivas, de su entorno territorial inmediato. Dos entidades, el Distrito Federal y el estado de México (0.1 y 1.1% respectivamente del territorio nacional), concentran la cuarta parte demográfica del país y producen un tercio del PIB total. La ciudad de México y su zona conurbada constituyen el mercado de consumo más importante para la gran mayoría de los bienes y servicios producidos en el país. El resto de las entidades federativas mantuvieron históricamente variadas y complejas interrelaciones con la ciudad de México, cuyo peso económico, social y político fue y aún es un poderoso factor de integración territorial en el centro del país.

La región VI es la del México meridional. Los siete estados que la componen ocupan una superficie equivalente a 20% del territorio nacional, cuentan con 16% de la población y contribuyen con 10% del PIB total. En comparación con otras regiones del país, esta es de carencias y rezagos acumulados. Es predominantemente rural pero —con excepción del café— no ha logrado desarrollar de manera estable cultivos comerciales de exportación. Una de las características estructurales que históricamente han compartido las entidades federativas que la integran es la ausencia de una dinámica acumulativa de desarrollo. Bataillon (1997) observa que aquí los ciclos regionales de crecimiento raramente se asocian con iniciativas locales duraderas.¹⁰ Chiapas suministra una porción importante de la energía eléctrica consumida en el resto del país por medio de las tres grandes presas construidas en torno del sistema del río Grijalva: Nezahualcóyotl, en los años sesenta, La Angostura, en los años setenta, y su complemento, Belisario Domínguez, en los ochenta. En su parte norte, Chiapas participa de la explotación petrolera, que también es preponderante en Tabasco y Campeche. Este último es un gran productor petrolero, pero —como Chiapas con la generación de energía eléctrica— saca poco provecho de ello. La mano de obra petrolera, poco numerosa, está formada en su mayoría por trabajadores no permanentes, radicados temporalmente en el estado, sin sus familias. Yucatán posee una vida agrícola y ganadera centrada en el consumo local, que se complementa de manera creciente con la emigración al centro de la República y hacia los Estados Unidos. La capital, Mé-

¹⁰ Salvo, tal vez, en lo que se refiere a los casos del henequén y el café al inicio del siglo xx.

rida, se beneficia del turismo de Quintana Roo, cuyo complejo mayor y casi único, Cancún, es muy dependiente de esta ciudad en materia de servicios y suministros. Oaxaca y Guerrero, fuera de sus respectivos enclaves turísticos (Huatulco, escasamente vinculado con el del estado, y Acapulco e Ixtapa), continúan siendo entidades federativas sujetas a procesos no dinámicos de crecimiento y desarrollo.¹¹

El anterior agrupamiento de regiones tiene como punto de partida el reciente trabajo de Bataillon (1997) respecto a la organización territorial de México en el periodo posterior a 1982.¹² Según Bataillon, la evolución económica de ese periodo está dando lugar a una reorganización territorial que responde a las modalidades del nuevo modelo de desarrollo. El paso de una economía cerrada con importante predominio y control del gobierno a otra muy internacionalizada en la que operan con mayor margen de libertad las fuerzas del mercado, desencadenó una nueva lógica de localización de las inversiones (sobre todo extranjeras) y está definiendo directa o indirectamente nuevas pautas de desarrollo de las regiones. Una consecuencia de los reacomodos sectorregionales producidos por el nuevo modelo económico es la transición territorial que parece estar en curso desde el decenio de los ochenta. En línea con esta observación, algunos especialistas (por ejemplo, Hieraux, 1998) plantean que el cambio de modelo económico alentó un "renacimiento del sistema de regiones", que se manifiesta en la emergencia de otros espacios diferentes a los que tradicionalmente concentraron el dinamismo económico fundamental de la Nación. Como muchos otros, el mismo autor señala que estos espacios se localizan, en especial, en la frontera norte. No obstante, y como se comprobará más adelante, conviene observar que la nueva trama de producción dinámica también incluye algunas implantaciones de importancia en otras zonas, sobre todo en el centro oeste del país.

3. Cambio económico y reorganización espacial

En todo caso, cualquiera que sea su alcance y su profundidad, la transición territorial de la economía parece ser un proceso que,

¹¹ Véase ERI, SC (1994 y 1997).

¹² De hecho, este autor establece cinco grandes espacios territoriales: el norte y la frontera; los sures; el centro-oeste; el golfo veracruzano y la Huasteca; la capital y su entorno. Este esquema fue ligeramente modificado en función de los objetivos del presente trabajo y de la naturaleza de la información estadística que se utiliza.

incluso si no tuviera como causa única la reforma estructural iniciada en México desde mediados de los ochenta, cobró impulso y se profundizó gracias a ella. Algunos componentes de la reforma —en particular la apertura y la liberación de los mercados— propiciaron un mayor y más rápido despliegue de las “fuerzas regionales ocultas” (Hiernaux *dixit*) en un conjunto de espacios territoriales donde las condiciones factoriales y de localización hacían propicio aprovechar la nueva orientación de la economía. Se trata de un proceso de naturaleza estructural muy diferente al ocurrido en el decenio de los setenta, cuando se presentó por primera vez en el siglo XX cierta interrupción de la tendencia a la disparidad regional del crecimiento, en beneficio (muy relativo, por lo demás) de un número muy reducido de entidades federativas. Como se explica en el recuadro 4, este proceso ocurrió con el efecto combinado de la crisis del modelo de sustitución de importaciones y la expansión de la economía petrolera en el país. Dadas las fuerzas económicas y políticas que lo impulsaron, difícilmente podría considerarse como un proceso compatible con el despliegue sostenible de iniciativas y dinámicas regionales de desarrollo.

El sentido general de la transición territorial que aceleró la reforma económica iniciada en los años ochenta apunta hacia una reducción relativa de la enorme preeminencia que históricamente ha gozado el Valle de México al menos desde fines del siglo XIX. Ahora bien, dados los grados de concentración económica y demográfica acumulados por la capital del país y su zona de influencia más inmediata, quizá no sea razonable esperar que ocurra en plazos perentorios una reversión espectacular de tendencias que ponga fin a su hipertrofia. No obstante, como se verá en las próximas secciones, las fuerzas puestas en movimiento en los últimos tres o cuatro lustros del siglo XX muestran un proceso muy dinámico de reorganización espacial y territorial de la economía, cuyas tendencias, por una parte, podrían ser irreversibles y, por la otra, parecerían haber interrumpido la inclinación histórica a concentrar crecientemente el desarrollo en la ciudad de México y sus inmediaciones territoriales.

Las características más significativas del vasto y complejo proceso de mutación regional que está en curso pueden sintetizarse en dos grandes evoluciones paralelas. La primera se relaciona de manera primordial con el mercado interno e implica la reorganización de los sectores, plantas y empresas cuyo producto satisfice principalmente la demanda nacional. La ciudad de México, sus

RECUADRO 4. *El auge petrolero y el "reacomodo" espacial del crecimiento, 1975-1982*

Uno de los indicadores más utilizados para comparar la evolución económica de las regiones es el ingreso promedio por habitante (o producto real *per capita*). Sobre esta base, Hernández Laos (1984) detectó algunas constantes en el desarrollo de los primeros ocho decenios del siglo XX. Entre ellas destacó las siguientes: i) de 1900 a 1970 los desequilibrios interregionales de México aumentaron, aunque no de manera uniforme; ii) en los primeros cuatro decenios del siglo las disparidades crecieron tanto en términos relativos como absolutos; iii) de 1950 a 1970 sólo se agudizaron de manera evidente las disparidades absolutas, y iv) en el transcurso del decenio de los setenta se percibieron los indicios de una tendencia incipiente a interrumpir, por primera vez en el siglo XX, la tendencia hacia el crecimiento de las disparidades regionales.

La magnitud de las disparidades regionales que se acumularon durante los primeros siete decenios del siglo XX fue tal que no puede soslayarse. Pero tampoco puede pasarse por alto que en el correr del decenio de los setenta se hayan empezado a presentar algunas tendencias que si bien distaban de prefigurar la reversión de dichas desigualdades, sí indicaban, en cambio, su no agudización. Según Hernández Laos, este rompimiento de la tendencia de largo plazo hacia el crecimiento del desequilibrio regional fue provocado por las nuevas orientaciones sectoriales de la economía, determinadas directamente por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

En efecto, la pérdida de dinamismo del crecimiento industrial que se manifestó en aquel decenio impuso un conjunto de modificaciones sectoriales que a su vez alteró la pauta espacial del crecimiento. En la primera mitad del decenio disminuyó la importancia relativa de las manufacturas y el comercio en beneficio de la minería y los servicios. En el quinquenio siguiente aumentó la importancia relativa del petróleo, la minería y, en alguna medida, la agricultura (actividades todas ellas fncadas preferentemente en el medio rural) a expensas de las manufacturas y los servicios. Estos procesos dieron lugar a un relativo reacomodo espacial del crecimiento, cuyas características principales fueron: i) una tendencia a favor de las entidades federativas y, por extensión, de sus respectivos entornos regionales, en las que se localiza la explotación del petróleo, y ii) una tendencia general hacia cierta reducción de las desigualdades intrarregionales, dado el desarrollo relativamente más acelerado de las fuerzas productivas de los estados petroleros.

Todo lo anterior sugiere la existencia de una fuerte relación entre los cambios de la acumulación en la escala nacional y los que ocurrieron en la escala regional. Dado que fue alrededor de la industria petrolera en la que se materializaron en mayor medida esos cambios, las regiones que mayores beneficios obtuvieron fueron las que captaron las inversiones públicas destinadas a esa actividad productiva, casi todas situadas en la zona meridional de la nación. De esta manera, las regiones hasta entonces "ganadoras", y en primer término el Valle de México, debieron ceder parte de su primacía a los nuevos espacios de crecimiento.

No obstante, la región central continuó dominando el espacio económico. Hernández Laos hizo una observación muy pertinente al respecto: "es de esperarse que lo continuará haciendo en tanto no se produzca un cambio más significativo en el patrón de acumulación que tienda a hacer más efectivos y duraderos los efectos impulsores del desarrollo regional". Es muy probable que ese cambio haya empezado ya a ser precipitado con la reforma económica iniciada en la segunda mitad de los años ochenta.

zonas conurbadas y sus ámbitos de influencia territorial tradicionales continúan apareciendo como el polo dominante de esta primera evolución sectorregional. Es un movimiento que en gran medida organiza y articula sobre nuevas bases espaciales e institucionales a agentes socioeconómicos del viejo modelo de desarrollo que "sobrevivieron" a la reforma.

La segunda gran evolución se vincula directamente con el nuevo esquema de inserción de México en la economía internacional y responde a la lógica de la competencia por participar en los mercados de exportación, en especial el estadounidense. Algunos investigadores ya han empezado a seguir la estela territorial de este movimiento. Con contornos, límites y alcances territoriales muy diversos, los especialistas han identificado algunas configuraciones que, por encima de sus muchas diferencias, incluyen una serie de componentes comunes. Entre éstos, el más evidente, pero sin duda también el más importante, es el firme desarrollo de los llamados corredores de integración con la economía y el mercado estadounidenses. Sus pivotes son las ciudades gemelas de la frontera norte, áreas metropolitanas de complejidad creciente que se nutren de las marcadas diferencias sociales, económicas y tecnológicas que subsisten a uno y otro lado de la línea divisoria entre México y los Estados Unidos.¹³ Según Bataillon (1997) se han constituido tres grandes corredores cuyas respectivas configuraciones se sintetizan a continuación.

i) *Corredor San Antonio-Monterrey*. Incluye una prolongación al puerto industrial de Tampico Altamira. Su dinámica comprende los estados de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila, por cuyos

¹³ Hay siete aglomeraciones binacionales en la frontera norte. Las dos más grandes e importantes abarcan las zonas Tijuana-San Diego y Ciudad Juárez-El Paso. Las otras cinco son los conjuntos Mexicali-El Centro, Nogales-Nogales, Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa-McAllen y Matamoros-Brownsville. Debe recordarse que el crecimiento demográfico de las ciudades fronterizas mexicanas es de los más intensos del país, y que Tijuana y Ciudad Juárez forman parte del grupo de las diez ciudades más grandes de la República Mexicana.

territorios todavía pasa el mayor volumen de tráfico binacional de personas y mercancías. Monterrey, urbe industrial por excelencia, es la ciudad mexicana que más temprano en la historia aprovechó su proximidad a la frontera. En los años recientes, Tamaulipas se perfiló con firmeza como uno de los estados mexicanos más atractivo para la radicación de empresas maquiladoras. Coahuila, aunque tal vez sea el estado fronterizo menos “volcado” hacia los Estados Unidos, tiene dos ciudades fronterizas, ambas de segundo orden, cuya actividad maquiladora es, en relación con el resto de las entidades de esta vasta región, la más modesta. La Laguna es el núcleo más importante del estado. Las tres ciudades que en ella confluyen constituyen una zona con cerca de un millón de habitantes y participa, junto con Saltillo, en el sistema de la industria automotriz de exportación.

ii) *Corredor El Paso-Ciudad Juárez*. Muy vinculado con el complejo militar-industrial de Texas y Nuevo México, este corredor está relativamente aislado, ya que a menos de 300 kilómetros hacia el norte o hacia el sur no hay ninguna localidad notoria. En esta zona se encuentra en su “estado puro” el modelo de las maquiladoras en tanto que implantación industrial ubicada en la intersección del eje de transporte norte-sur de la frontera y cuyo producto tiene como destino terceros mercados, casi siempre lejanos. Tal vez sean estas características las que expliquen por qué, después de los sectores precursores de la electrónica, el juguete y el vestido, se establecieron con gran rapidez en este corredor empresas integrantes del complejo industrial automotriz (que son en su mayoría departamentos directos o dependientes de Chrysler, General Motors y Ford, o bien proveedores independientes de sistemas de cableado y revestimientos interiores). Chihuahua posee las empresas maquiladoras más grandes de la frontera norte.

iii) *Corredor San Diego-Tijuana*. Su ubicación en la costa del Pacífico lo relacionó en los años recientes con una importante corriente de inversión japonesa. La conurbación de estas dos ciudades creó una situación globalmente muy favorable para aprovechar el crecimiento económico de la zona económica del Pacífico. Esta pareja urbana fronteriza forma parte de una zona económica más amplia que se extiende, hacia el norte, hasta la segunda megalópolis de los Estados Unidos, la organizada en torno de Los Ángeles (centro del desarrollo tecnológico del *sun belt* estadounidense). El crecimiento de Tijuana se inserta cada vez más en la dinámica económica y demográfica de la California estadounidense, pero

explota ventajas comparativas particulares. En realidad, por el lado mexicano, esta zona económica se extiende hasta la ciudad occidental de Guadalajara. Los eslabones de este vasto corredor forman una cadena de ciudades rodeadas por zonas de riego y que distan entre sí unos 250 kilómetros en promedio (sólo el desierto sonorense interrumpe la regularidad de esta cadena). El peso agrícola de los estados de Sonora y Sinaloa tiene una función esencial en este gran corredor, donde el binomio mercado interno-exportación está simbolizado por el trigo, consumido en México (estos dos estados son los primeros productores nacionales), y el algodón, originalmente destinado a la exportación (tercero y cuarto lugares, después de Baja California Norte y La Laguna). Otros rubros agrícolas son la vid (Sonora es el primer productor), el jitomate y la caña de azúcar (Sinaloa es, respectivamente, el primero y, después de Veracruz, el segundo productor nacional). Una porción importante de la producción de frutas y legumbres de esta zona, como en otras del norte del país, es organizada, financiada y controlada por los grandes grupos agroalimentarios estadounidenses. En este espacio territorial, Baja California Sur aparece como un anexo turístico de la megalópolis San Diego-Los Ángeles, con instalaciones balnearias de financiamiento público (San José) y privado (San Lucas).

En otros análisis, estos corredores forman parte de un movimiento todavía más vasto de constitución de "regiones económicas transnacionales", cuyos límites serían establecidos "por la fuerza de los mercados globales" (Wong González, 1997). Según esta interpretación, la liberación comercial en América del Norte abrió la posibilidad de establecer interrelaciones económicamente funcionales entre las franjas fronterizas de Canadá y los Estados Unidos, por un lado, y de los Estados Unidos y México, por el otro.¹⁴ En la práctica, esta posibilidad es favorecida por distintas iniciativas de grupos empresariales, asociaciones civiles y gobiernos estatales y locales de México, los Estados Unidos y Canadá en pro del incremento de las corrientes económicas y la localización industrial a lo largo del espacio trinacional. Entre esas iniciativas destacan los proyectos de construcción de las "supercarreteras

¹⁴ Específicamente, se señalan en la frontera Canadá-Estados Unidos: i) Cascadia; ii) Montañas Rocallosas Occidentales; iii) Grandes Planicies del Norte; iv) Grandes Lagos; v) Nueva York-Quebec; vi) Nueva Inglaterra-Provincias Atlánticas. En la frontera México-Estados Unidos: i) California-Baja California; ii) Arizona-Sonora; iii) Nuevo México-Texas Occidental-Chihuahua; iv) Texas-Nuevo León-Golfo de México.

MAPA 1. América del Norte



del TLC". Como puede verse en el mapa 1, estos proyectos crearían la conexión física de cuatro grandes corredores económico-comerciales en América del Norte.

i) *Corredor "Interestatal 69"*. Conectaría a Quebec, Montreal y Toronto, en Canadá, con Indianápolis, Dallas y Houston en los Estados Unidos, y Nuevo Laredo, Monterrey y el Distrito Federal en México.

ii) *Corredor "Interestatal 35" o "Supercarretera Internacional del TLC"*. Uniría Winnipeg con Kansas, Dallas, Monterrey y la ciudad de México.

iii) *Corredor "Camino Real"*. Su extremo norte estaría en Regina, Canadá, descendería por Denver, Oklahoma y El Paso, en los Estados Unidos, y continuaría, ya en México, por Ciudad Juárez, Chihuahua, Monterrey y la ciudad de México.

iv) *Corredor "Canamex"*. Abarcaría la zona oeste de los tres países, de las provincias de Columbia Británica y Alberta en Ca-

nadá, continuando por los estados de Washington, Oregon, Idaho, Montana, Wyoming, Utah y Arizona en los Estados Unidos y, a partir de Sonora, el noroeste y el Pacífico occidental de México, incluyendo Guadalajara, hasta la ciudad de México.

Un análisis de la “dinámica territorial del crecimiento” hacia el final del siglo XX concluye que la “modalidad de desarrollo más destacada” en México es la que se asocia con las inversiones extranjeras (Ruiz Durán, 1997). En las entidades federativas en las que según este estudio dicha modalidad se hizo dominante se presentan los incrementos más importantes de “profundización manufacturera” (rango de la actividad en el sector manufacturero nacional). Gracias a ello, en esas mismas entidades se perfiló una especialización productiva que se sustenta en el liderazgo de “sectores no tradicionales”.¹⁵ Por último, el examen comparado del dinamismo de los sectores manufactureros en los estados donde el “modelo de inversión extranjera” es dominante permite comprobar que, en esas entidades, el crecimiento económico de la industria es engendrado en lo fundamental por una sola división (productos metálicos, maquinaria y equipo), y específicamente por las ramas productoras de bienes de exportación, como las que constituyen la cadena de la industria del automóvil. Las principales conclusiones de este análisis coinciden con las de quienes encuentran que, en las condiciones creadas por el nuevo modelo de desarrollo, se “valorizan” regiones y actividades que cuentan con vínculos territoriales y funcionales más estrechos con la economía de los Estados Unidos —verdadera puerta de acceso a la llamada economía global (Carré y De Séguin, 1998; Hiernaux, 1998; Bataillon, 1997).

4. Una apostilla respecto a la política de desarrollo regional

Todo lo anterior tiene consecuencias para la política pública. Frente al conjunto de tendencias mencionadas en los párrafos precedentes surge la pregunta: ¿cuál es el papel de la acción pública y qué márgenes de actuación tiene disponibles? Dado el doble fenómeno de la concentración regional del desarrollo y la centralización de las grandes decisiones estratégicas, los agentes locales han desempeñado un papel menor, si no es que secundario o

¹⁵ El autor señala específicamente ocho estados: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Morelos, Puebla, Querétaro y Sonora.

francamente nulo, en la determinación de las condiciones generales decisivas para impulsar el crecimiento económico. Durante la mayor parte del periodo posrevolucionario, las medidas de política pública que afectan y determinan en el largo plazo el desarrollo de las regiones fueron elaboradas, adoptadas y ejecutadas casi sin excepción en la escala federal. Quizá esto explique por qué en México no existe una política regional propiamente dicha. En cambio, como señala la OCDE (1998), el gobierno central cuenta con un conjunto de políticas sectoriales y sociales de dimensión regional que, en la práctica, equivale a una "estrategia territorial implícita". Tal fue el caso, por ejemplo, de las políticas de riego de los años cuarenta al sesenta, o de las políticas de combate a la pobreza (Solidaridad) en el decenio de los noventa. Esta clase de políticas, sin embargo, no es equivalente a una estrategia de desarrollo regional ni puede ser considerada su sustituta.

En vista de lo anterior, las políticas federales que afectan el desarrollo regional y territorial de la economía operan y adquieren sentidos muy diferentes en función del régimen de política económica imperante. El cambio que en este sentido significó la reforma estructural comenzada en el decenio de los ochenta también impuso una transformación considerable en el modo en que aquellas políticas influyen en el desarrollo de las regiones. Con esa transformación, en efecto, se operó el tránsito de una estrategia "voluntarista" a otra de mero "acompañamiento" del comportamiento de los agentes. En el régimen de políticas públicas anterior a la reforma, las medidas decididas en el centro influían en las elecciones de localización regional de los agentes económicos clave, principalmente por medio de instrumentos de regulación y legislativos. La elección de las zonas del país que eran objeto de las diversas medidas (incentivos fiscales, por ejemplo) resultaba del proceso político-administrativo federal, y era desde ese nivel de decisión que se emprendían acciones de ordenamiento territorial. En este caso, las prioridades estratégicas, programáticas y políticas de los planeadores de aquellas medidas solían tener un peso decisivo. En el nuevo modelo, en el que se supone que las fuerzas del mercado operan con mayor libertad, la política pública que se decide en la escala federal desempeña teóricamente una mera función de "acompañamiento" de los comportamientos microeconómicos de los agentes. En otras palabras, la política pública es concebida en este caso como un instrumento que facilita la realización de iniciativas dinámicas (asegurando, por ejemplo,

la estabilidad de los grandes agregados económicos y financieros de la economía o disminuyendo los costos de transacción).¹⁶

II. LA MUTACIÓN TERRITORIAL DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO

1. *Cambio económico y redistribución espacial de la producción y el crecimiento*

La transición del modelo sustitutivo de importaciones, orientado al mercado interno y con gran participación gubernamental hacia otro cimentado en la apertura del sector externo, el crecimiento de las exportaciones y la liberación de los mercados es un acontecimiento simultáneo al despliegue de nuevas tendencias en la distribución territorial de las actividades productivas. Hay un debate abierto en cuanto a las relaciones de causalidad entre ambos procesos, pero algunas evidencias sugieren que, al profundizarse la crisis del viejo régimen de crecimiento y afianzarse la implantación del nuevo modelo de política económica, se acentuó la configuración de una "nueva geografía" regional de la producción. Un análisis de la ubicación de las unidades productivas, basado en información de los cuatro censos económicos del periodo 1980-1993 (recuadro 5), muestra que está en marcha un vasto movimiento espacial de las actividades económicas de base urbana que ya comenzó a modificar la estructura regional del país. De acuerdo con Graizbord y Ruiz (1999), este movimiento también se manifiesta en el ámbito demográfico, modificando la dirección sectorial de las transferencias de población. A diferencia del antiguo modelo de desarrollo —en el que prevaleció una emigración de mano de obra del campo a las ciudades, de la agricultura a la industria—, en el nuevo la transferencia dominante se opera del sector secundario al terciario y del empleo manufacturero de las metrópolis hacia las llamadas ciudades medias del país. Se trata, dicen los mismos autores, de una filtración de población de arriba abajo en la jerarquía urbana.

Estas mutaciones ocurren en un contexto de declinación de la tasa histórica de crecimiento de la economía mexicana. En com-

¹⁶ Idealmente, este enfoque de política se complementa con medidas compensatorias que aligeren o disminuyan en las primeras etapas de la liberación los costos sociales del ajuste y la reconversión que supone la transición del "viejo" régimen de política económica al "nuevo". No fue este el caso de México.

RECUADRO 5. Cambios en la ubicación de los establecimientos económicos de base urbana, 1980-1993

Los resultados de los censos económicos de 1980, 1988 y 1993 muestran una serie de cambios intensos en la participación regional de las economías de base urbana: manufacturas, construcción, comercio y servicios. Tomando como base el número de establecimientos de todas estas actividades, puede establecerse una división en dos periodos: 1980-1988 y 1988-1993.

En el primer periodo (1980-1988) los datos censales indican que a escala nacional el número total de establecimientos se incrementó, aunque en proporciones distintas en cada sector, siendo el de servicios el que tuvo el crecimiento más intenso (su participación en el número total de establecimientos pasó de 28 a casi 32%). El peso de las regiones y sus sectores observó modificaciones. La más notoria fue la pérdida de peso relativo de la región Centro (sus establecimientos pasaron de 41 a 37% del total); en ella, la participación de todos los sectores sufrió una merma, pero sobre todo el manufacturero, que por primera vez en la historia económica del país observó en el Distrito Federal una pérdida absoluta de número de establecimientos (de 55 mil a 51 mil). La pérdida de las cuotas relativas de participación de los establecimientos manufactureros en cada región y el incremento también relativo de los servicios son fenómenos generalizados en ese periodo. No obstante, con excepción del Centro, todas las regiones tuvieron ganancias en el número absoluto de establecimientos manufactureros y aumentos en su ponderación dentro del sector considerado de manera agregada. Las manufacturas también ganaron importancia dentro de las regiones, en algunos casos mayor a la de esta actividad industrial en el plano nacional. De ahí la tendencia a acelerar la especialización industrial de las regiones del Norte y, en menor grado, del Occidente. De ahí también la pérdida relativa de terreno del Centro y desde luego del Sur en este sector.

En el segundo periodo (1988-1993) continuó el descenso relativo de establecimientos industriales en el Centro del país y, en contrapartida, el incremento de los de servicios. En general, las demás regiones mantuvieron sus participaciones relativas, con ganancias menores en algunos casos. Hay en ese periodo una tendencia a la "terciarización", acaso más generalizada entre las regiones que en los años anteriores. En el plano nacional, el sector de servicios aumentó su tasa de participación durante esos años en poco más de dos puntos porcentuales.

En resumen, los datos censales muestran que en ambos periodos se aplicó una descentralización del sector manufacturero desde la zona metropolitana de la ciudad de México hacia el resto del país —principalmente a las ciudades y zonas metropolitanas "medias"—, al tiempo que en ésta también se empezó a manifestar una tendencia a concentrar un mayor número relativo y absoluto de actividades del sector de servicios.

FUENTE: Graizbord y Ruiz (1999), pp. 324-328.

paración con los 15 años que le precedieron, el periodo posterior a 1985 —año en el que se inició la reforma estructural propiamente dicha—¹⁷ muestra una caída del ritmo anual promedio de expansión del PIB de casi 50% (cuadro 2). Ajustado por el factor demográfico, el crecimiento económico observa un desplome mayor, pues su intensidad promedio decae casi 75% entre ambos periodos.

CUADRO 2. Crecimiento del PIB y del PIB por habitante

(Tasa media de crecimiento anual)

	1970-1985	1986-1996	1997-1999 ^a
<i>Producto interno bruto</i>			
Total	4.9	2.5	5.1
Noroeste	4.4	3.1	4.5
Norte-centro	5.0	3.5	5.8
Golfo-Huasteca	4.2	1.9	4.6
Occidente	4.7	2.4	5.1
Centro	4.6	2.3	5.9
Sur	7.6	1.9	3.7
<i>Producto interno por habitante</i>			
Total	1.9	2.4	3.4
Noroeste	1.1	0.7	2.8
Norte-centro	2.3	1.3	4.5
Golfo-Huasteca	1.7	0.5	2.8
Occidente	2.2	0.6	3.7
Centro	2.4	1.0	3.6
Sur	5.4	(1.1)	1.7

^a El dato de 1999 es una estimación.

La manifestación territorial de esta gran inflexión del crecimiento se advierte en primer lugar en el cambio de posición tan radical de la región Sur. De ser el ámbito territorial donde la economía tenía las mayores tasas de expansión en el primer periodo (55% en promedio por arriba de la tasa general y un PIB por habitante que creció 2.8 veces más rápido que el nacional), después de 1985 pasó a ser el más rezagado, presentando, incluso, un crecimiento por habitante de signo negativo. En términos generales, las regiones Centro, Occidente y Golfo-Huasteca disminuyeron su crecimiento en consonancia con el del conjunto de la economía. Es válido hacer notar que, gracias al menor crecimiento demo-

¹⁷ El programa de reforma estructural de la economía mexicana empezó a cobrar forma tres años después de la crisis de la deuda externa de 1982. Ante la persistencia e incluso agravación de un cuadro recesivo sujeto a una espiral ascendente de inflación con devaluación que la política tradicional de ajuste macroeconómico no pudo contener, el gobierno emprendió a partir de 1985 la aplicación de un programa de reformas estructurales (como la apertura comercial), que posteriormente fueron ampliadas y profundizadas.

gráfico de la ciudad de México, la caída en el ritmo de expansión del PIB por habitante de la zona Centro fue menor tanto en términos relativos como absolutos que en las otras dos regiones. Finalmente, las regiones Noroeste y Norte-centro —sobre todo esta última— no sólo mantuvieron su posición anterior sino que la consolidaron, emergiendo como los centros territoriales de crecimiento más intenso en el periodo posterior a 1985.

Ahora bien, las causas que explican la declinación de la capacidad de crecimiento de la economía mexicana también son objeto de un debate que continúa abierto. Para unos, la causa fundamental está en la incapacidad estructural para incrementar el coeficiente interno de ahorro e inversión (Banco Mundial, 1997; SHCP, 1997). Para otros, en la persistencia y profundidad de los desequilibrios y deformaciones estructurales heredados del antiguo modelo de desarrollo y de la lenta maduración de las reformas (BID, 1997). Hay quienes, sin desestimar los factores precedentes, la atribuyen a una deficiente gestión de los recursos y de las políticas macroeconómicas (López Gallardo, 1998), o bien al carácter institucionalmente trunco de la reforma económica (Godínez, 1998). En todo caso, la evidencia disponible muestra que el menor crecimiento económico afectó de manera muy diferenciada las regiones y las entidades federativas que las componen.

Aunque todas las regiones experimentaron después de 1985 una marcada reducción de su crecimiento (cuadro 2), este fenómeno fue a todas luces mayor en la región Sur, compuesta por los estados más atrasados del país. La región Sur no solamente observó las más bajas tasas de crecimiento en ese periodo, sino que además interrumpió la tendencia que la caracterizó entre 1970 y 1985 como la de mayor dinamismo económico agregado del país. Este cambio tan drástico de situación entre ambos periodos sugiere que, como conjunto regional, las entidades del sur de la República fueron más vulnerables que las otras a los choques externos e internos, a las reformas estructurales y a los cambios de orientación de la política pública que dominaron el ambiente económico de la Nación durante los pasados dos decenios. La escasa diversificación de su estructura productiva y los menores niveles absolutos y relativos del desarrollo que prevalecen en la región son factores que tal vez explican en términos generales su mayor vulnerabilidad relativa ante los cambios del entorno económico general.

En los años posteriores a la recesión de 1995-1996 la información disponible muestra que el crecimiento económico de la región

septentrional del país continuó rezagándose. La tasa promedio de su PIB agregado continuó siendo la más baja de las seis regiones, y aunque este indicador observó un despunte con respecto al sexenio precedente, su intensidad sólo representó 0.75 veces la tasa del PIB nacional. El producto por habitante, por su parte, volvió a ser positivo en 1997-1999, pero su crecimiento promedio sólo fue la mitad del nacional. Durante ese mismo periodo, las regiones del norte del país afianzaron su tendencia de dinamismo sostenido, mientras que las regiones restantes mostraron cierta capacidad de recuperación. Éste es el caso sobre todo de la región Golfo-Huasteca, en cuya recuperación fue determinante el dinamismo de Tamaulipas.

El crecimiento económico de la región central —ampliamente dominada por la zona metropolitana de la ciudad de México— también observó un descenso significativo, tanto en relación con la tasa promedio nacional de 1986-1996 como con la observada por la propia región en 1970-1985. Dos factores podrían explicar de manera general el cambio de situación en materia de crecimiento económico del conjunto de las entidades agrupadas en esta región. La primera es el sentido mismo del cambio de orientación del modelo económico. Las actividades productivas y el tipo de empresas dominantes en la región central fueron ampliamente favorecidos por las políticas del modelo de sustitución de importaciones. La transición al nuevo esquema de desarrollo supuso para este conjunto un gran esfuerzo de ajuste y adaptación que, junto con los factores macroeconómicos, produjo un menor crecimiento. El segundo factor es la descentralización demográfica y de algunas actividades manufactureras, de la zona metropolitana de la ciudad de México hacia las ciudades medias del país, iniciada desde mediados del decenio de los setenta (Ruiz Chiapetto, 1993).¹⁸

2. El juego de las convergencias y las divergencias en el crecimiento regional

Los efectos territoriales del nuevo modelo económico no han terminado de delinearse, pero una serie de indicios permite adver-

¹⁸ La tasa de participación del Distrito Federal en la población nacional disminuyó por primera vez en el periodo posrevolucionario entre 1970 y 1975, al pasar de 14.3 a 13.8%; en el quinquenio siguiente se estabilizó, y desde 1980 tiende a decrecer constantemente, pasando de 13.2% del total en ese año a 9.3% en 1995. Su participación en el valor del PIB manufacturero acumuló una pérdida de 4.5 puntos porcentuales entre 1975 y 1996.

tir sus tendencias más posibles. La acumulación de las diferencias interregionales del crecimiento en los pasados tres lustros ya produjo algunas alteraciones en los niveles agregados y sectoriales de participación de las propias regiones y las entidades que las integran. Esto dio lugar a nuevas combinaciones en la dinámica de la convergencia y la divergencia del crecimiento regional.

Ya se señaló (recuadro 4) que en el decenio de los setenta se interrumpió la tendencia hacia la agudización de las desigualdades regionales. Una medida general de aquel proceso es la reducida desviación estándar de las tasas de crecimiento general y regionales en el periodo 1970-1985 (cuadro 3). Con excepción del Centro, en todas las regiones la magnitud de este indicador es menor a la nacional. En principio, este hecho sugiere la existencia, en aquellos años, de una situación relativamente equiparable a la supuesta en las hipótesis de la convergencia absoluta; es decir, que al crecer las regiones rezagadas por encima del promedio, su ingreso tiende con el tiempo a igualarse con el de las más adelantadas. En el periodo siguiente, sin embargo, esa tendencia desapareció y la dispersión del crecimiento del PIB entre las regiones volvió a aumentar. Entre 1986 y 1996 la desviación estándar del crecimiento interregional tiende a ensancharse de manera inequívoca.

CUADRO 3. *Desviación estándar de la tasa media de crecimiento del PIB*

<i>Periodo</i>	<i>Nacional</i>	<i>Noroeste</i>	<i>Norte-centro</i>	<i>Golfo-Huasteca</i>	<i>Occidente</i>	<i>Centro</i>	<i>Sur</i>
1970-1985	2.5	1.0	1.9	2.1	2.1	3.9	0.4
1986-1996	4.2	3.3	4.1	3.9	3.7	5.1	3.3

En todas las regiones se reprodujo, con intensidades diferentes, el mismo juego de tendencias que acabamos de observar a escala interregional: primero, en 1970-1985, hacia cierta convergencia, o con más exactitud, hacia una menor dispersión de las tasas promedio de crecimiento de las entidades federativas pertenecientes a cada grupo regional, después, en 1986-1996, en el sentido opuesto. En algunas de ellas (Norte-centro y Golfo-Huasteca) la magnitud de la desviación estándar del crecimiento intrarregional se duplicó, o casi, en el segundo periodo; en otras (Noroeste) se triplicó e incluso llegó a multiplicarse por un factor de ocho (región Sur).

Este conjunto de tendencias sugiere claramente cómo, con la menor capacidad de expansión mostrada por el conjunto de la eco-

nomía desde los años ochenta, aumentó la dispersión del crecimiento tanto en el terreno interregional como en el intrarregional. También muestra la cancelación de la incipiente pero muy significativa tendencia aparecida en los años setenta hacia cierta "convergencia" regional. Todo esto es un tanto paradójico por haber ocurrido al mismo tiempo que se verificaba —como ya se señaló— una transferencia de población e industrias manufactureras del centro hacia otras entidades de la República. En todo caso, la experiencia reciente de México parece mostrar que un bajo crecimiento económico no sólo anula la posibilidad de consolidar, por incipientes que ellos sean, procesos de "convergencia" entre las regiones, sino que incluso puede ahondar la dinámica del distanciamiento a la que se refirió 30 años atrás el economista Rodrigo Medellín.

3. *Una nueva jerarquía regional del dinamismo económico y el ingreso*

A partir de este conjunto de cambios y tendencias se empezó a definir un ordenamiento territorial del crecimiento económico que difiere en varios aspectos del que predominó hasta el inicio de los años ochenta. Para ilustrar este hecho, el cuadro 4 presenta una agrupación jerárquica de las entidades federativas de acuerdo con la intensidad de su crecimiento promedio en dos periodos: 1970-1985 y 1986-1996. Se formaron cuatro subgrupos a fin de identificar, en cada periodo, qué estados entran en alguna de las siguientes categorías de crecimiento: alto dinamismo, dinámicos, lento crecimiento y rezagados.

A las primeras dos categorías pertenecen los estados que en cada periodo crecieron por encima del promedio nacional; en las dos últimas se agrupan los que lo hicieron por debajo. En 1986-1996 disminuyó en cinco el número de estados que forman parte de los dos primeros grupos: los de "alto dinamismo" bajaron de nueve a siete, los "dinámicos" de once a ocho. Por su parte, el grupo de "lento crecimiento" pasó de once a catorce integrantes, y el de los "rezagados" de uno a tres.

También hubo un cambio muy notorio en la composición de cada grupo. En el de "alto dinamismo" sólo repitieron tres de los estados que figuraron en él durante el primer periodo: Quintana Roo, Aguascalientes y Querétaro. En el grupo de los "dinámicos" repitieron Nuevo León y San Luis Potosí. Por tal motivo, estas cin-

**CUADRO 4. Cambios en la distribución territorial
del crecimiento del PIB**

1970-1985	Región	TMCA	1986-1996	Región	TMCA
<i>Alto dinamismo</i>		9.1	<i>Alto dinamismo</i>		5.7
1. Campeche	Sur	15.7	1. Quintana Roo	Sur	10.0
2. Quintana Roo	Sur	13.1	2. Aguascalientes	Occidente	6.5
3. Tabasco	Sur	9.1	3. Baja California Sur	N O	5.3
4. Querétaro	Centro	8.2	4. Querétaro	Centro	5.3
5. Tlaxcala	Centro	8.2	5. Chihuahua	N C	5.1
6. Chiapas	Sur	7.5	6. Coahuila	N C	4.0
7. Colima	Occidente	6.9	7. Morelos	Centro	4.0
8. Aguascalientes	Occidente	6.8			
9. México	Centro	6.8	<i>Dinámicos</i>		3.0
			8. Yucatán	Sur	3.7
<i>Dinámicos</i>		5.4	9. Baja California	N O	3.4
10. Oaxaca	Sur	6.3	10. Nuevo León	N C	3.1
11. Baja California Sur	N O	5.8	11. Sonora	N O	3.0
12. Hidalgo	Centro	5.7	12. Guanajuato	Occidente	2.9
13. Durango	N C	5.5	13. Tamaulipas	G H	2.8
14. Morelos	Centro	5.3	14. Colima	Occidente	2.7
15. San Luis Potosí	G H	5.3	15. San Luis Potosí	G H	2.7
16. Nuevo León	N C	5.1			
17. Puebla	Centro	5.0	<i>Lento crecimiento</i>		1.8
18. Yucatán	Sur	5.0	16. Puebla	Centro	2.7
19. Zacatecas	N C	5.0	17. México	Centro	2.4
20. Coahuila	N C	4.9	18. Michoacán	Occidente	2.4
			19. Sinaloa	N O	2.4
<i>Lento crecimiento</i>		4.3	20. Distrito Federal	Centro	2.1
21. Guanajuato	Occidente	4.8	21. Durango	N C	1.9
22. Guerrero	Sur	4.8	22. Jalisco	Occidente	1.9
23. Baja California	N O	4.7	23. Hidalgo	Centro	1.8
24. Chihuahua	N C	4.7	24. Guerrero	Sur	1.7
25. Jalisco	Occidente	4.5	25. Tlaxcala	Centro	1.5
26. Michoacán	Occidente	4.5	26. Oaxaca	Sur	1.2
27. Sinaloa	N O	4.1	27. Chiapas	Sur	1.1
28. Sonora	N O	4.0	28. Veracruz	G H	1.1
29. Veracruz	G H	4.0	29. Zacatecas	N C	1.0
30. Tamaulipas	G H	3.9			
31. Distrito Federal	Centro	3.5	<i>Rezagados</i>		(0.2)
			30. Nayarit	Occidente	0.2
<i>Rezagados</i>			31. Tabasco	Sur	0.0
32. Nayarit	Occidente	3.3	32. Campeche	Sur	(0.7)

co entidades pueden ser consideradas como las que poseen las economías que, en los pasados tres decenios, crecieron más y con mayor constancia. Constituyen el “núcleo duro” del crecimiento económico considerado desde el punto de vista territorial. Cada una de estas entidades forma parte de una región diferente. La única que no está representada en este grupo selecto de estados

de crecimiento elevado y continuo es la región Norte Occidente. No obstante, tres de las cuatro entidades que la integran escalan posiciones de un periodo a otro (Baja California Sur pasó del grupo de los "dinámicos" al de los de "alto dinamismo", y Baja California y Sonora ascendieron del grupo de "lento crecimiento" al inmediatamente superior).

Una de las modificaciones más importantes en la escala del crecimiento regional concierne a los estados de la región Sur. En el periodo 1970-1985, cuatro de ellos (Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Chiapas) se encontraron en el grupo de estados de "alto dinamismo" y dos (Oaxaca y Yucatán) en el de los estados "dinámicos". Guerrero era la única entidad de esta región con "lento crecimiento". En el periodo siguiente, 1986-1996, sólo Quintana Roo y Yucatán permanecieron, en ese orden, en los dos primeros grupos de crecimiento económico. Oaxaca y Chiapas descendieron al grupo de "lento crecimiento", y la posición de Campeche y Tabasco sufrió un cambio total: de ser, respectivamente, la primera y tercera entidades más dinámicas en 1970-1985, en el decenio siguiente cayeron a los dos últimos lugares de la escala.

Tal cambio en el crecimiento económico de Campeche y Tabasco se vincula estrechamente con la industria petrolera, que en estas entidades mantiene una importancia extraordinaria. La actividad petrolera crea una deformación estadística en ambos estados —y en Chiapas, donde además habría que incluir la generación de energía eléctrica. Este tipo de industrias, en efecto, se caracteriza por una alta concentración territorial y por sus escasos efectos positivos en el desarrollo económico de largo plazo de las entidades en que se ubican, mismas que en realidad retienen una porción muy reducida del valor agregado (por lo general muy elevado) que producen estas actividades, así como del empleo y el ingreso familiar que generan.¹⁹ La importancia creciente de estas industrias en estados como Campeche, Tabasco y Chiapas tiende a distorsionar estadísticamente el verdadero perfil económico de éstos, sobre todo en las condiciones de acelerada expansión que han prevalecido en el sector durante todos estos años. Consideraciones similares son pertinentes para otras entidades federativas —como Quintana Roo, Guerrero o Baja California Sur— en las que tiene un peso determinante el sector turístico (actividad que también es económica y territorialmente muy concentrada). El cuadro 5

¹⁹ Este punto de vista también es sostenido, entre otros, por Juan-Ramón y Rivera-Bátiz (1996) y OCDE (1998).

CUADRO 5. Proporción del PIB representada por actividades de alta concentración territorial en ocho entidades federativas
(Porcentaje)

Estados	1970	1975	1980	1985	1993	1997
<i>Petroleros^a</i>						
Campeche	0.6	0.5	0.4	20.5	44.5	46.6
Chiapas ^b	8.3	8.5	16.5	11.4	12.2	11.7
Tabasco	12.9	22.5	27.2	12.3	16.8	17.0
Tamaulipas	2.9	3.7	4.2	4.9	5.4	5.5
Veracruz	8.0	8.0	6.8	8.7	8.1	8.2
<i>Turísticos^c</i>						
Baja California Sur	25.3	28.3	28.2	29.9	21.3	19.6
Guerrero	35.0	38.9	38.8	32.8	31.4	28.2
Quintana Roo	28.4	34.9	59.7	48.7	54.4	55.3

^a Gran división 2 (minería) y División v (químicos, derivados del petróleo y otros).

^b Más Gran división 5 (electricidad, gas y agua).

^c Gran división 6 (comercio, restaurantes y hoteles).

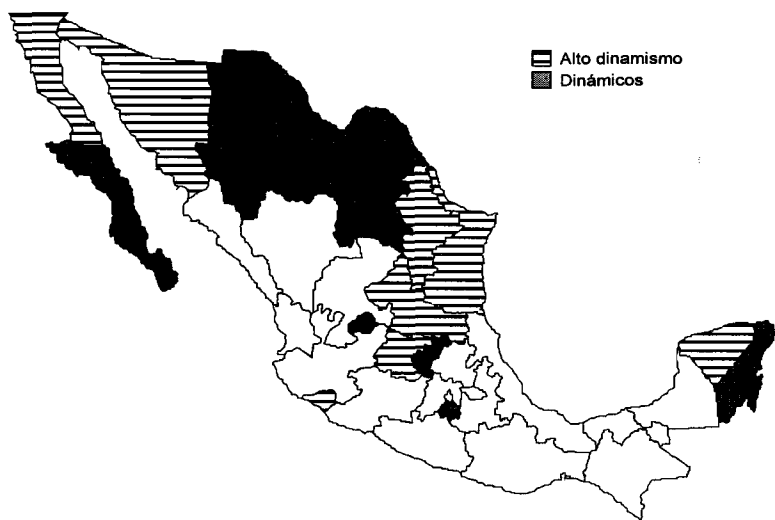
presenta una estimación del peso que tiene esta clase de actividades en el PIB de algunos estados.

Si se aísla la deformación estadística imputable al gran peso de la industria petrolera, la posición relativa de Campeche, Tabasco y Chiapas se modifica de manera considerable en el tablero de las jerarquías del dinamismo económico estatal. Lo mismo sucedería, por cierto, con los estados turísticos.²⁰ En todo caso, no deja de ser significativo que en 1970-1985 seis de las siete entidades de la región Sur formaran parte del grupo de estados de "alto dinamismo" y "dinámicos", en tanto que en el periodo siguiente ya sólo lo hacían dos, Quintana Roo y Yucatán, que encabezaban, respectivamente, cada uno de los dos grupos. Como se verá más adelante, este hecho se explica en gran medida por la inserción relativa de estos dos estados en los circuitos de la inversión y el comercio internacionales.

Igualmente significativo es que después de 1986-1996 (es decir, en el marco del nuevo modelo de desarrollo) el mosaico regional del dinamismo económico tiende a trazar una división geográfica más o menos clara entre los estados que, por una parte, participan en los dos grupos de crecimiento mayor al promedio nacional y los que, por la otra, participan en los grupos de "lento crecimiento" y "rezagados". Como se puede observar en el mapa 2, las enti-

²⁰ Aunque cabe señalar, entre las muchas diferencias que existen entre el modo de operación de las industrias petrolera y turística, el mayor aislamiento local de la primera, cuyo desarrollo es determinado de manera completamente exógena a las regiones.

MAPA 2. Estados con mayor crecimiento de 1986 a 1996



dades de los dos primeros grupos forman un corredor geográfico muy definido, el “corredor del crecimiento”, ubicado en la zona norte de la República y parte del centro este. La excepción —que por lo demás es funcionalmente muy relativa— la constituyen los dos estados peninsulares del sur, y los estados de Morelos y Colima —cuyas respectivas superficies y ubicaciones no invalidan esta observación. En consecuencia, las porciones central, occidental y sur de la Nación albergan a las entidades que en el periodo reciente crecieron lentamente e incluso se rezagaron.

La realineación geográfica y territorial del dinamismo relativo del crecimiento trajo consigo un cambio en la combinación de coberturas económico-demográficas de cada grupo o estrato de entidades (cuadro 6). En 1970-1985 el conjunto de los estados de “alto dinamismo” y “dinámicos” generaba 38% en promedio del PIB nacional y su población representaba 45% de la total. En 1986-1996 estas proporciones se ajustaron a la baja al pasar, respectivamente, a 33 y 31%. Por su parte, los estados de los estratos de “lento crecimiento” y “rezagados” tienen ahora un peso colectivo en el PIB que es relativamente mayor (el conjunto pasó de 62 a 67% del total nacional, debido al descenso jerárquico de algunos estados grandes), pero incrementaron mucho su cobertura de población, al pasar de un poco más de la mitad (55%) a una porción ligeramente superior a las dos terceras partes del total (69 por ciento).

CUADRO 6. *Peso económico y demográfico de las cuatro categorías de crecimiento económico estatal*

(Participaciones promedio en cada periodo)

<i>Grupo de crecimiento estatal</i>	<i>Porcentaje del PIB nacional, 1970-1985</i>	<i>Porcentaje de la población nacional, 1970-1985</i>	<i>Porcentaje del PIB nacional, 1986-1996</i>	<i>Porcentaje de la población nacional, 1986-1996</i>
Alto dinamismo	16.5	19.0	11.7	10.2
Dinámicos	21.4	26.5	21.5	20.5
Lento crecimiento	61.3	53.4	63.3	65.8
Rezagados	0.8	1.1	3.5	3.5

Todas las tendencias examinadas hasta ahora se refieren al PIB de los estados sin tomar en cuenta el factor demográfico. Expresan cambios en el valor real absoluto de los productos regional y estatal. Si este valor es ajustado por el crecimiento de la población de las entidades federativas se obtiene una medida aproximada del ingreso.²¹ Para reducir las distorsiones estadísticas que en este caso también produce la industria petrolera, excluirémos de esta comparación a los estados de Campeche y Tabasco. El cuadro 7 presenta la evolución del PIB por habitante de dos grupos diferentes de estados, ordenadas de manera jerárquica las entidades cuyas tasas de crecimiento en este rubro fueron las más intensas del país en los periodos 1970-1985 (primer grupo) y 1986-1996 (segundo grupo).

Estos datos parecen confirmar lo que acaso sea uno de los mayores cambios de orientación del desarrollo regional de México en los años recientes: la reversión de la tendencia —incipiente, pero real—, aparecida en los años setenta, hacia una reducción relativa de las desigualdades. También confirman el cambio total que se opera en cuanto al tipo de entidad “dinámica” entre un periodo y otro, es decir, con el paso del antiguo al nuevo modelo de política económica. En el primer periodo, el crecimiento del PIB por habitante tiende a ser más intenso en entidades pobres y de menor desarrollo relativo —como Durango, Hidalgo, Tlaxcala y Za-

²¹ Debe subrayarse que se trata, en efecto, de una “medida aproximada”, y nada más. Además de las críticas ya citadas de Stern (1973) sobre las limitaciones del PIB por habitante como indicador del desarrollo regional, se añaden las que siguen de la OCDE (1998): “Esta práctica, sólidamente establecida, se presta a críticas, ya que sólo una parte del PIB regional, que es la suma total de su valor agregado, forma parte del ingreso de los habitantes de la región (es también un retorno de capital, que usualmente es retenido fuera de la región). El concepto estadístico de PIB por habitante es por lo tanto muy ambiguo: no es una verdadera medida del ingreso *per capita* o del desempeño productivo de la región.”

CUADRO 7. Estados donde el producto interno bruto por habitante (PIBH) creció más dinámicamente en cada periodo

(Porcentajes y pesos de 1993)

<i>Estados de mayor crecimiento del PIBH en cada periodo</i>	<i>TMC del PIBH en el periodo (porcentaje)</i>	<i>Valor del PIBH (pesos de 1993)</i>			
		1970	1985	1994	1996
Periodo 1970-1985	1.9 (nacional)				
Tlaxcala	5.1	4 297.6	9 037.9	7 150.8	7 136.0
Querétaro	4.0	7 268.0	13 107.3	14 530.4	14 428.9
Quintana Roo	3.5	10 650.4	17 920.4	23 832.3	21 673.8
Durango	3.4	6 579.1	10 956.8	11 104.7	10 963.0
Zacatecas	3.5	4 473.9	7 401.8	7 430.1	7 258.7
Hidalgo	3.2	5 194.8	8 324.4	8 658.6	8 111.2
Periodo 1986-1996	0.4 (nacional)				
Aguascalientes	3.1	7 537.3	11 037.7	14 509.5	14 442.4
Chihuahua	2.9	9 213.7	13 132.5	17 518.6	16 922.0
Quintana Roo	2.4	10 650.4	17 920.4	23 832.3	21 673.8
Distrito Federal	2.3	20 274.0	26 702.4	33 656.5	32 186.9
Coahuila	1.8	11 249.0	14 868.6	16 403.5	16 824.2
Baja California Sur	1.5	13 787.6	15 816.0	17 586.9	17 744.2
Nacional		9 759.7	12 986.5	13 518.8	12 774.5

catecas— que en los estados más desarrollados y con mayor ingreso. De los seis estados de mayor crecimiento en 1970-1985, sólo uno, Quintana Roo, conservó en el periodo siguiente su pertenencia a este selecto grupo. Los cuatro mencionados anteriormente, en cambio, presentan a la mitad de los años noventa un PIB por habitante igual y hasta menor que en 1985.

En efecto, en el periodo posterior a 1985, que coincide con la implantación de la reforma estructural, se modificó por completo la pauta del desarrollo territorial de la economía. La liberación de los mercados y la apertura de las cuentas comercial y de capitales del sector externo crearon un nuevo juego de incentivos y señales que favorecieron, en un cuadro de menor crecimiento general, a la mayoría de los estados más ricos y desarrollados, y en especial a los geográfica y funcionalmente más integrados al mercado estadounidense y a las corrientes de inversión extranjera directa.

Al invertirse la ecuación del crecimiento regional del periodo 1970-1985, también se reanudó la dinámica del distanciamiento. El PIB por habitante estatal más elevado del país, el del Distrito Federal,²² multiplicaba por un factor de 5.74 al del estado más pobre. Este factor fue disminuyendo gradualmente a 5.01 en 1975, a 4.99

²² Recuérdese que en esta comparación se excluye los estados de Tabasco y Campeche, cuyos PIB por habitante son muy altos debido a la industria petrolera.

en 1980 y a 3.96 en 1985. Es claro que en esos 15 años el crecimiento de la brecha entre ambos extremos no sólo se interrumpió sino que se redujo efectivamente. Una tendencia similar ocurrió en cuanto a los otros estados (cuadro 8). Después de 1985, sin embargo, se invirtió el sentido de esta evolución. En el decenio de los noventa la relación entre el estado más rico y el más pobre regresó a niveles similares a los de principios de los años setenta. La brecha del PIB por habitante entre el estado más rico y el segundo y el tercero más pobres fue mayor en 1998 que la de 1970, un cuarto de siglo atrás.

CUADRO 8. PIB por habitante del Distrito Federal expresado en múltiplos del de los tres estados más pobres de México

Año	Estado más pobre ^a	Segundo estado más pobre ^b	Tercer estado más pobre ^c
1970	5.74	4.72	4.27
1975	5.01	4.68	4.65
1980	4.99	4.73	4.22
1985	3.96	3.75	3.61
1993	5.23	5.22	4.36
1996	5.58	5.56	4.51
1998	5.84	5.56	4.82

^a Oaxaca, excepto en 1993, que fue Chiapas.

^b Por orden cronológico: Tlaxcala, Chiapas, Zacatecas, Michoacán, Oaxaca y Chiapas en los últimos dos años.

^c Zacatecas (1970, 1975 y 1985), Chiapas (1980), Michoacán (1993), Tlaxcala (1996) y Guerrero (1998).

Todo lo anterior parece indicar que la posibilidad de movimientos de convergencia del desarrollo regional en México está estrechamente asociada con la existencia de un ambiente de crecimiento fuerte y sostenido. También parece revalidar la impresión sobre la menor capacidad de resistencia de las entidades más pobres ante el conjunto de factores que determinó el cambio de las condiciones generales del desarrollo económico de México desde los años ochenta: recesiones económicas sucesivas (como las ocurridas en 1982, 1986 y 1994), choques monetarios y financieros, cambios del marco institucional y legislativo en que operan los mercados y la modificación del sistema de incentivos y señales que influyen en las decisiones de los agentes. El entorno que resultó de este conjunto de factores favoreció el despliegue de nuevas combinaciones sectorregionales, así como la profundización de algunas preexistentes que, en el nuevo marco de crecimiento, parecen contar con mayores posibilidades de desarrollo.

III. EL REACOMODO TERRITORIAL DEL CRECIMIENTO DE LOS SECTORES

1. *Modificaciones de la estructura sectorial de la economía*

Los efectos generales del cambio del modelo de desarrollo y de la propia reforma económica se manifiestan en la estructura sectorial del producto. Las transformaciones que ésta ha tenido en el transcurso del pasado cuarto de siglo son resultado de cuando menos tres grandes grupos de factores: la crisis de la industrialización sustitutiva, presente desde principios de los años setenta; la implantación de las políticas de cambio estructural, y las modalidades de la nueva inserción internacional de la economía. La naturaleza y consecuencias económicas de cada uno de estos factores han sido objeto de diversos análisis y aquí sólo interesa describir brevemente algunos de sus efectos más generales en la conformación sectorial del crecimiento, a fin de ubicar el examen de la localización espacial de este último.

Son tres las grandes tendencias que se advierten en la estructura sectorial del producto en términos de las participaciones en el valor total y de las contribuciones al crecimiento general²³ (cuadros 9 y 10). La primera tendencia concierne al sector agropecuario, cuyo peso relativo en el valor del PIB continuó su camino descendente debido a que su contribución promedio al crecimiento también continuó siendo muy baja. Esta tendencia significó para el sector una pérdida de un poco más de una tercera parte de su aportación relativa al valor total del PIB entre 1970 y el final del decenio de los ochenta. En los años noventa su participación tendió a estabilizarse, aunque con tasas de crecimiento y en torno de una porción del PIB que parecen muy reducidas, sobre todo si se comparan con la población que aún depende de la economía agropecuaria.²⁴ En el marco de esta evolución general, las diferencias entre regiones de agricultura tradicional y regiones de agricultura comercial no podían más que profundizarse.

La segunda gran tendencia tiene relación con las actividades manufactureras. La desaceleración del crecimiento industrial que trajo consigo la crisis del modelo sustitutivo no se manifestó hasta

²³ La contribución al crecimiento general de una actividad económica o de una entidad federativa se obtiene al multiplicar su tasa de crecimiento en el periodo t por la participación porcentual que tenía en la estructura económica en el periodo $t - 1$.

²⁴ Una fracción equivalente a 16% de la población económicamente activa está ocupada en el sector agropecuario.

CUADRO 9. Aportación por Gran división al PIB agregado de los estados

(Porcentaje del total)

Gran división ^a	1970	1975	1980	1985	1993	1996	Promedio	
							1970-1985	1986-1996
1	10.3	8.7	7.0	7.1	6.3	6.5	8.3	6.7
2	1.4	1.5	1.4	1.6	1.4	1.5	1.5	1.5
3	21.0	20.3	19.2	18.5	19	20.3	19.8	18.9
4	6.0	6.2	5.8	4.9	4.8	4.2	5.7	4.5
5	0.8	0.9	1.2	1.5	1.6	1.7	1.1	1.6
6	21.8	22.7	23.5	22.0	21.8	20.0	22.5	21.1
7	6.6	8.0	9.3	9.0	9.3	10.1	8.2	9.4
8	12.3	11.9	12.1	14.0	15.9	16.3	12.6	15.8
9	21.6	21.5	22.5	23.7	22.8	22.1	22.3	23.1
SBI ^b	(1.8)	(1.7)	(2.0)	(2.3)	(2.9)	(2.7)	(2.0)	(2.7)

^a Gran división (GD) 1: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; GD 2: minería; GD 3: industria manufacturera; GD 4: construcción; GD 5: electricidad, gas y agua; GD 6: comercio, restaurantes y hoteles; GD 7: transporte, almacenaje y comunicaciones; GD 8: servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler; GD 9: servicios comunales, sociales y personales.

^b SBI: servicios bancarios imputados.

1985 en el doble plano de la contribución al crecimiento general y la importancia relativa de las manufacturas. Como puede observarse en los cuadros citados, en ambos casos el conjunto de las manufacturas tuvo importantes disminuciones. A partir de la segunda mitad de los años ochenta hubo una retoma de posiciones y hacia 1996 este conjunto productivo recuperó las cuotas de participación de principios de los años setenta y tiende a incrementar con gran fuerza su contribución al crecimiento del producto. De hecho, las manufacturas generaron el cambio más notorio en la estructura de las contribuciones sectoriales al crecimiento general entre 1970-1985 y 1985-1996. En el primer periodo fueron el tercer sector en importancia en este terreno, después de las grandes divisiones 9 y 6, y con un nivel cercano al de la Gran división 8. En el segundo periodo, en cambio, las manufacturas se erigieron como el motor de la economía: 27 de cada 100 nuevos pesos producidos en México en el periodo posterior a 1985 fueron generados en promedio por la industria manufacturera. Este cambio de tendencia tan notorio está estrechamente asociado con los estímulos producidos por la política de cambio estructural, estímulos que ayudaron a profundizar la reestructuración industrial y a modificar el tejido tradicional de ramas, empresas y localizaciones, como se verá más adelante.

**CUADRO 10. Contribución de las grandes divisiones
al crecimiento del PIB agregado de los estados**
(Porcentaje de la tasa de crecimiento general)

Gran división	1975	1980	1985	1993	1996	Tasa media anual	
						1970-1985	1986-1996
1	3.75	1.85	7.97	3.08	4.75	3.87	3.47
2	1.50	1.05	3.16	0.51	2.32	1.64	1.15
3	17.41	15.06	10.39	20.25	42.97	15.74	26.93
4	6.54	4.33	(3.27)	6.04	8.03	3.91	3.15
5	1.33	1.98	4.83	1.02	1.62	2.03	2.18
6	25.09	25.41	5.38	23.99	18.58	22.08	15.21
7	13.01	13.18	5.59	9.69	15.68	11.55	13.55
8	10.18	12.77	32.97	17.85	1.79	14.60	20.24
9	21.09	24.87	32.98	17.57	4.26	24.58	14.12

En cuanto al conjunto de las actividades de servicios se observa que, en el pasado cuarto de siglo, su aportación agregada al PIB aumentó en unos siete puntos porcentuales. Este proceso general estuvo marcado por un ascenso en la escala de las aportaciones al valor total del producto de los “servicios de transportación, almacenaje y comunicación” y sobre todo —en el periodo reciente— de los “servicios financieros, seguros y actividades inmobiliarias”. Por su parte, el comercio y los servicios de restaurante y hotelería mantuvieron relativamente constante su participación. Esta evolución de conjunto incluye algunos cambios significativos en cuanto a las contribuciones relativas de las distintas actividades de servicios al crecimiento general del producto. Mientras que en 1986-1996 la Gran división 8 mejoró de manera considerable el promedio de su contribución, el de las grandes divisiones 6 y 9 (las de mayor peso relativo por el valor de su producto) tuvo reducciones igualmente importantes. La reducción fue en especial grande en la Gran división 9, cuya aportación promedio al crecimiento general en el periodo 1986-1996 cayó en más de 40% en relación con la de los 15 años precedentes. Dadas las ramas que componen esta Gran división, puede decirse que una de las causas que explican este descenso relativo de su capacidad de contribución al crecimiento general fue el “redimensionamiento” del sector gubernamental buscado por las políticas de cambio estructural.²⁵ En todo caso, la caída de su contribución relativa al crecimiento es de magnitud equivalente a la del incremento obtenido en el periodo reciente por las manufacturas.

²⁵ Esas ramas son: servicios profesionales; servicios de educación; servicios médicos; servicios de esparcimiento; otros servicios, administración pública y defensa.

2. *Cambios territoriales del dinamismo sectorial:* *El sector agropecuario*

Ya se dijo que la contribución promedio del sector agropecuario al crecimiento general se mantuvo relativamente estable en los dos periodos en que dividimos el último cuarto de siglo; también se señaló que esa aportación, lo mismo que su participación en el valor del producto, han sido bajas (tanto más si se les considera a la luz del porcentaje de la población que todavía desprende su ingreso principal de esas actividades). No obstante, el sector agropecuario dista mucho de ser monolítico y homogéneo. Esta característica es muy conocida y no insistiremos en ella. Lo que interesa es examinar algunas características de la implantación territorial del conjunto de estas actividades productivas, su evolución diferenciada y las tendencias que parecen predominar en las distintas entidades federativas.

a) *Entidades y regiones agropecuarias.* Hemos clasificado los 32 estados de la República en tres grandes categorías: “estados agropecuarios de alta productividad” (EAA), “estados agropecuarios de baja productividad” (EAB) y “estados no agropecuarios” (ENA). Utilizamos para ello, con ligeras modificaciones, el trabajo de clasificación realizado por Yanagihara y Hisamatsu (1997).²⁶ Una primera división se establece entre estados “agropecuarios” y “no agropecuarios”, para la cual se consideraron los siguientes factores: i) el porcentaje del PIB estatal generado por las actividades agropecuarias; ii) el porcentaje de la PEA ocupada en estas mismas actividades; iii) la tasa de urbanización del estado; se consideró como “agropecuario” a un estado cuando presentó cualquiera de estas dos condiciones: que su PIB agropecuario fuera mayor a la media por más de cuatro periodos quinquenales desde 1970, o que la parte de su PEA ocupada en actividades agropecuarias fuera mayor a la media por más de tres periodos; después, para distinguir entre estados agropecuarios de “alta productividad” y de “baja productividad”, se agrupó en la primera categoría a las entidades que presentan niveles superiores al promedio nacional de dos de las siguientes medidas de productividad; iv) tasa de productividad del trabajo agropecuario (relación participación agro-

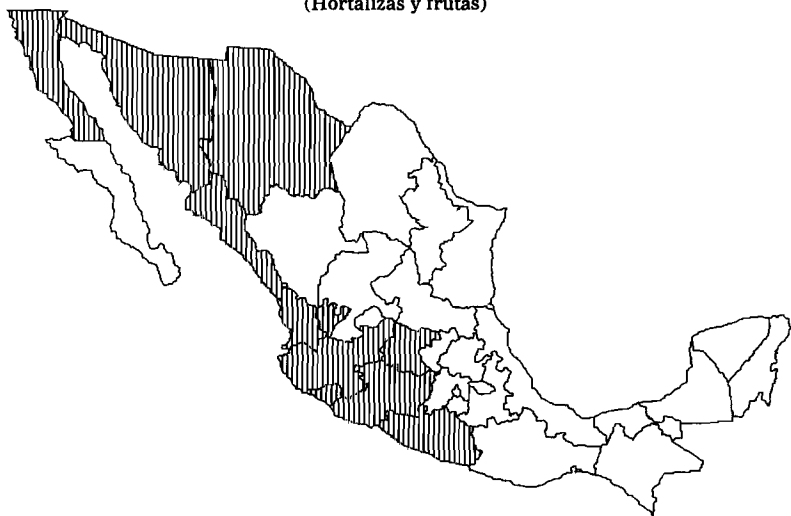
²⁶ Al aplicar los criterios de clasificación propuestos por estos autores, nos vimos obligados a trasladar a Jalisco, Morelos y Tamaulipas del grupo de “estados no agrícolas”, en el que inexplicablemente los incluyeron Yanagihara e Hisamatsu, al de “estados agrícolas de baja productividad”, al que en realidad pertenecen si se aplican aquellos criterios.

pecuaria en el PIB estatal/participación agropecuaria en la PEA estatal); v) productividad de la tierra (relación participación agropecuaria en el PIB estatal/superficie agropecuaria), y vi) tasa de tierra regada (relación superficie agropecuaria regada/superficie agropecuaria no regada).

Con base en los anteriores criterios se llegó a la clasificación que se presenta en el cuadro 11. Como se puede observar, cinco de los siete EAA forman parte de las regiones Noroeste y Norte-centro; los dos restantes pertenecen a la región Occidente. De hecho, todas ellas forman un corredor geográficamente definido, de la frontera norte hasta la costa occidental del Pacífico (mapa 3). En contraste, los 17 EAB ocupan una amplia superficie que arranca del centro norte de la República y abarca todo el sur, incluyendo el Golfo veracruzano. Hay una división geográfica muy clara entre estas dos agrupaciones de estados agropecuarios. Los ocho estados no agropecuarios se concentran en dos zonas igualmente definidas, la central y la nororiental del país.

MAPA 3. Corredor agroexportador

(Hortalizas y frutas)



Una característica común de todos los estados (la única excepción es Zacatecas) es el descenso de la participación de su sector agropecuario en el valor del PIB. En algunas entidades esta pérdida ha sido muy drástica (Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Colima), aunque no siempre ello se acompañó de pérdidas equivalentes en

CUADRO 11. Evolución del PIB agropecuario de los estados^a

(Porcentaje)

Estados	Participación en el PIB estatal		Participación en el PIB agropecuario nacional		Contribución al crecimiento 1975-1996
	1975	1996	1975	1996	
<i>Agrícolas de alta productividad</i>					
Baja California Sur	12.1	9.3	0.57	0.84	2.09
Chihuahua	14.5	8.1	5.15	5.02	9.46
Colima	20.5	9.1	1.71	0.83	(2.10)
Durango	20.9	18.5	2.97	3.82	6.19
Nayarit	25.2	20.1	2.46	1.88	(2.17)
Sinaloa	24.3	21.4	6.82	7.42	5.03
Sonora	20.0	14.8	6.04	6.23	6.38
<i>Subtotal del grupo</i>			25.72	26.04	24.88
<i>Agrícolas de baja productividad</i>					
Campeche	15.5	5.2	0.76	0.98	2.08
Chiapas	24.2	14.8	3.87	4.20	(17.13)
Guerrero	12.3	10.7	2.89	3.01	4.73
Hidalgo	11.4	10.0	1.82	2.27	5.32
Jalisco	11.8	8.4	9.42	8.25	17.70
Michoacán	21.2	17.2	6.23	6.52	16.52
Morelos	13.8	11.9	1.80	2.55	2.33
Oaxaca	22.7	15.4	4.10	3.91	(0.21)
Puebla	10.0	7.9	3.61	3.97	1.35
Quintana Roo	7.8	1.6	0.33	0.32	(0.39)
San Luis Potosí	12.3	9.3	2.07	2.50	2.79
Tabasco	13.4	7.4	1.63	1.50	0.54
Tamaulipas	10.3	8.6	3.55	3.91	7.52
Tlaxcala	9.7	7.8	0.53	0.65	(2.51)
Veracruz	12.1	9.6	7.67	6.92	0.57
Yucatán	8.7	7.3	1.27	1.48	0.29
Zacatecas	23.3	25.1	2.16	3.24	13.60
<i>Subtotal del grupo</i>			53.68	56.18	53.20
<i>No agrícolas</i>					
Aguascalientes	12.4	6.2	0.84	1.03	3.29
Baja California	6.2	4.0	1.77	1.82	4.47
Coahuila	8.2	4.4	2.48	2.12	(2.05)
Distrito Federal	0.2	0.1	0.73	0.49	(1.23)
Guanajuato	19.1	9.2	6.99	4.83	1.72
México	4.3	2.9	4.81	4.64	7.84
Nuevo León	2.9	1.9	2.03	1.90	8.93
Querétaro	14.6	4.1	1.47	0.98	(1.05)
<i>Subtotal del grupo</i>			21.09	17.81	21.20

^a La suma de los porcentajes puede ser ligeramente diferente a 100 debido al redondeo y los decimales.

las aportaciones relativas del estado al PIB agropecuario. En realidad, considerando que el periodo de observación es largo, puede decirse que en este último rubro tampoco se presentan modificaciones considerables. Pero mientras los niveles de participación han observado variaciones poco significativas, las contribuciones relativas de los estados al crecimiento promedio del sector agropecuario nacional sí presentan gran diversidad respecto al conjunto del periodo 1975-1996. En promedio el grupo de EAA generó una cuarta parte del crecimiento agropecuario general observado en esos 20 años. Por sí mismos, tres de estos estados (Chihuahua, Sinaloa y Sonora) contribuyeron en promedio con una quinta parte del crecimiento sectorial.

El grupo más heterogéneo es el de los EAB. En él coexisten entidades en las que predomina la pequeña producción campesina y minifundista, por lo general carente de tecnología y recursos financieros (caso predominante pero no exclusivo de los estados del sur), con entidades que cuentan con segmentos productivos que en ocasiones son incluso muy extensos, de producción comercial muy dinámica, técnicamente desarrollados y con acceso a recursos de financiamiento (por ejemplo, los estados de El Bajío, en la zona occidental). Tres de ellos, Jalisco, Michoacán y Zacatecas, conjuntan por sí solos alrededor de 18% del PIB agropecuario del país, además de haber hecho una muy alta contribución al crecimiento de esta Gran división en el periodo 1975-1996 (en promedio, alrededor de 45% del crecimiento obtenido se originó en estos tres estados).

b) *Ejes sectorregionales del dinamismo en el sector primario.* El componente más importante del producto agropecuario es la agricultura. De significar la mitad del valor bruto de la producción del sector primario a principios de los años ochenta, hoy representa alrededor de 60%. El segundo componente es la ganadería, que en ese periodo ha perdido importancia relativa (alrededor de ocho puntos porcentuales de aquel valor, al pasar de 41 del total a un poco más de 33%). La silvicultura y la pesca, por su parte, mantuvieron relativamente estable su participación en el producto sectorial, de por sí muy reducida. En un contexto en el que la producción de granos —la mayor fuente de sustento, ingreso y ocupación del sector primario— y la de productos cárnicos —que en los años setenta y ochenta pareció ser una opción para muchos productores— enfrentan una situación de crisis secular en el primer caso y de marcado decaimiento en el segundo, la producción de

hortalizas y frutales mantuvo una tendencia ascendente. Dos fuerzas alimentaron el dinamismo de este segmento de la producción agropecuaria: i) el crecimiento de la demanda interna, al alza desde el decenio de los ochenta debido a la reorientación del consumo familiar de carnes hacia las hortalizas (Schwentenius Rinderman y Gómez Cruz, 1997), y ii) su eficiente desempeño en la exportación, que situó a las frutas y hortalizas como el principal grupo de bienes agropecuarios en el comercio exterior de México (Suárez, 1995).

Algunos datos reflejan la situación excepcional de este grupo de productos agropecuarios. De la superficie agrícola total del país, la sola horticultura ocupa una fracción que fluctúa entre 2.9 y 3.7%, pero genera 18% del valor de la producción agrícola. Aunque su principal mercado es el interno (donde coloca alrededor de 80% de su oferta total), su importancia creciente en el comercio exterior es incuestionable. En 1980 ya aportaba 31% de las divisas de la exportación agrícola y 29% de la agropecuaria; en la segunda mitad de los años noventa esas porciones ya representaban 60 y 53%, respectivamente (cuadro 12).²⁷

Si bien el crecimiento de su exportación ha sido importante de un extremo a otro del periodo, es evidente que su impulso es me-

CUADRO 12. *Exportación de hortalizas y frutas*

(Millones de dólares y porcentaje)

Año	Jitomate (1)	Otras hortalizas frescas ^a (2)	Melón y sandía (3)	Otras frutas frescas (4)	(5)=(1)+ (2)+(3)+ (4)	Porcentaje de exportación	
						Agrícola	Agropecuaria
1980	167	173	79	21	440	31.3	29.0
1985	214	169	48	38	469	39.6	33.5
1990	428	447	90	138	1 103	64.1	51.0
1991	262	510	142	283	1 197	63.8	50.4
1992	167	563	89	319	1 138	67.8	53.9
1993	395	675	65	323	1 458	74.3	58.2
1994	395	721	89	350	1 555	70.0	58.1
1995	586	973	114	402	2 075	62.4	51.7
1996	540	795	128	418	1 881	58.8	52.4
1997	523	953	140	424	2 040	59.9	53.3

FUENTE: Banco de México.

^a Incluye fresas y legumbres frescas.

²⁷ Cabe señalar que el eficiente desempeño de este grupo de productos agrícolas ocurrió al mismo tiempo que la aportación del conjunto del sector agropecuario al valor total de la exportación de mercancías decayó de cerca de 6-7% a principios del decenio de los ochenta a 3.5-4% a fines de los noventa.

nor al experimentado por el conjunto de las exportaciones de bienes y, desde luego, por el de las manufacturas. Su importancia y dinamismo relativos en el sector se vieron acrecentados debido, sobre todo, a la situación crítica que viven las actividades agropecuarias de manera ya casi secular. Ser uno de los pocos segmentos de la producción agropecuaria que mantiene un crecimiento regular, contar con ventajas comparativas que le confieren altas posibilidades de penetración en el mercado estadounidense (en el que se coloca casi toda la exportación)²⁸ y poseer uno de los mayores grados de tecnología y capitalización en el ámbito agrícola mexicano²⁹ son factores que hacen de la producción de hortalizas y frutas durante estos años el eje dinámico del sector primario.³⁰

La distribución territorial de estos cultivos está muy vinculada con el tipo de producción. Los datos proporcionados por Schwentesius y Gómez Cruz (1997), recabados directamente en trabajo de campo, establecen la existencia de un segmento importante, ampliamente dominado por minifundistas, de muy bajo nivel tecnológico y escasos recursos de capital, que se ubica en las periferias y cercanías de los grandes centros urbanos y las zonas densamente pobladas. Es el caso general de los productores de entidades de la región central, como Tlaxcala, Puebla e Hidalgo. Un segundo estrato, más significativo en todos los sentidos, eminentemente co-

²⁸ México exporta cerca de 60 hortalizas distintas y debido a su diversidad climática su oferta se mantiene todo el año. A diferencia de los productos frutícolas, cuyos mercados están relativamente más diversificados, el 99% de las exportaciones de hortalizas se coloca en los Estados Unidos.

²⁹ Esto es cierto en lo que respecta a los productores para la exportación, tanto en productos frescos como en productos procesados. Además, a diferencia de lo que sucede entre los productores cuyos cultivos se destinan al consumo interno, en el segmento exportador de la horticultura hay una presencia grande de inversionistas extranjeros en las diversas fases de la cadena agroindustrial de estos productos. Esta presencia incluye el desarrollo de modos de organización de la producción como la maquila. Véase al respecto Gómez Cruz (1990).

³⁰ Un dato muy significativo al respecto es que, siendo de los cultivos que más fuerza de trabajo demandan, las hortalizas y los frutos quizá fueron las únicas actividades agropecuarias que mantuvieron su oferta tradicional de empleo estacional y permanente. Con base en datos de la SAGAR, algunas fuentes han estimado (Suárez, 1995) en alrededor de 470 mil trabajadores la demanda anual en el cultivo de frutales y en unos 800 mil trabajadores en el de hortalizas. Estudios monográficos (Barrón, 1997) muestran que este importante mercado de trabajo rural se caracteriza por un alto grado de estacionalidad, ausencia de prestaciones y jornadas de trabajo que por lo general rebasan lo establecido por la ley sin la contrapartida salarial correspondiente. Otras investigaciones (Lara, 1996) aportan datos de la procedencia de los jornaleros que trabajan en las labores de cosecha en las plantaciones hortícolas del noroeste, en su mayor parte familias campesinas de Oaxaca, Guerrero, Zacatecas y Durango.

mercial y con un desarrollo tecnológico medio y medio-alto, que produce casi en exclusiva para el abasto nacional, se asienta preferentemente en El Bajío (Guanajuato, Jalisco), en Morelos y San Luis Potosí.

Viene después el segmento dinámico, cuya localización territorial constituye un auténtico corredor agroexportador,³¹ como puede apreciarse en el mapa 3. Su "núcleo duro" está en el noroeste (Sonora y sobre todo Sinaloa), se extiende a Baja California, desciende por la costa del Pacífico, incluyendo en los años recientes una porción del estado de Guerrero, y se ensancha tierra adentro por la zona de El Bajío, específicamente hacia Guanajuato. En este espacio está ubicada una vasta trama productiva hortícola orientada hacia los mercados de exportación y organizada para mantener durante todo el año una oferta internacionalmente competitiva en precios y calidades.

La exportación de productos frescos es asegurada en el invierno por los productores de Sinaloa y parcialmente de Guanajuato; en la primavera temprana por los de Sonora; en el verano por los de Baja California y Guanajuato y algunas áreas de Michoacán y Jalisco y, más recientemente, Guerrero. Exportadores importantes de productos transformados se localizan en Guanajuato (brécol y coliflor) y en Sinaloa (puré de tomate).

En el corredor agroexportador existe un grado creciente de organización de los productores para la comercialización y exportación. Esto incluye, como ya se anotó, la instauración de mecanismos que permitan asegurar la oferta de los mismos productos durante todo el año. Entre éstos, las oportunidades de asociarse con productores y de alquilar tierras en regiones y entidades distintas a las del "núcleo duro" son las que han impulsado la expansión de la horticultura de exportación hacia el Pacífico centro sur. Los productores de Sinaloa han fomentado una mayor integración regional interna con productores de Sonora, Jalisco, Michoacán y otros estados del corredor, a fin de extender el periodo de cosechas y disponer de hortalizas todo el año. Los productores de California, en los Estados Unidos, suelen extender el periodo de abasto en su país mediante contratos de asociación con productores de Baja California en México. En este proceso intervienen de manera muy activa y desde hace ya muchos años (Rama y Vigorito, 1979) los

³¹ Se estima que hay unos 100 mil productores de hortalizas. Unos 20 mil participan en la exportación. Una gran parte de éstos está asentada en la zona que va del Pacífico norte al Pacífico centro sur.

CUADRO 13. Participación en el valor bruto de la producción de hortalizas y frutales de los estados del "corredor agroexportador"

(Porcentaje estimado con base en pesos de 1993)

<i>Estados</i>	<i>Hortalizas y legumbres^a</i>		<i>Frutales</i>	
	1993	1996	1993	1996
Baja California	3.84	5.27	0.95	1.10
Chihuahua	2.89	3.32	4.34	3.72
Colima	0.10	0.24	3.50	3.67
Guanajuato	7.43	6.96	0.91	0.76
Guerrero	6.96	7.25	4.63	4.53
Jalisco	3.67	3.48	2.32	2.42
Michoacán	5.08	5.58	17.90	18.44
Nayarit	2.48	4.05	3.06	2.89
Sinaloa	23.06	23.93	3.07	2.48
Sonora	6.96	7.25	8.07	7.01
Total	56.10	60.69		

FUENTE: Elaboración propia con información de INEGI (1999).

^a Excluye frijol; incluye raíces feculentas.

grandes comercializadores internacionales e importantes compañías transnacionales del ramo agroalimentario.

Los cultivos de hortalizas y frutas de exportación son considerados como el segmento de alta competitividad internacional del sector agropecuario. Además de las ventajas que puedan provenir de factores naturales, la exportación se atribuye a la capacidad de los productores para incorporar innovaciones tecnológicas, que se manifiesta en la adopción de nuevas variedades, el desarrollo de procesos de riego por aspersión y la introducción de la plasticultura, así como en notorios incrementos de la productividad (Marañón, 1997).³² La continuidad de la expansión de este sector enfrenta ciertas dificultades; entre las que se señalan con mayor frecuencia está la persistencia de bajos montos de inversión (a pesar de la liberación del mercado de tierras establecida en 1993 en el marco de las políticas de cambio estructural), y algunos obstáculos que amenazan con limitar los incrementos de la productividad de los cultivos (disponibilidad de agua de riego, escaso desarrollo de la investigación y el desarrollo tecnológico, altos costos del capital).

³² Este autor cita los siguientes datos del progreso de la productividad de algunos productos entre los ciclos 1991-1992 y 1995-1996: 48% en chile, 37.8% en jitomate, 18.6% en calabaza y 143.7% en berenjena. Cita también la introducción a principios de los años noventa de una variedad de jitomate madurado en campo que es de larga vida en anaquel, hecho que disminuye su carácter perecedero y las mermas correspondientes en los ciclos de producción, empaquetado y comercialización.

3. *Cambios territoriales del dinamismo sectorial:* *El sector manufacturero*

a) *La industria manufacturera y la reforma económica.* Uno de los principales objetivos de la reforma económica es la instauración de un régimen de crecimiento orientado hacia los mercados de exportación de productos no petroleros, y en primer lugar los de origen manufacturero. En la consecución de este objetivo la industria manufacturera refrendó el papel estratégico que tuvo en el proceso económico nacional desde la época de la segunda Guerra Mundial, pero en el marco de una profunda alteración de las condiciones de mercado e institucionales en que se había desarrollado hasta la primera mitad de los años ochenta.³³ De hecho, la ya mencionada recuperación del conjunto de las manufacturas para engendrar crecimiento y su retoma de posiciones en la estructura de las aportaciones por Gran división al valor del PIB en el transcurso de los años recientes (sección III.1 y cuadros 9 y 10), se vinculan con importantes modificaciones en la trama industrial heredada del modelo económico anterior.

Un primer indicio general de tales modificaciones se desprende del examen de las contribuciones relativas de cada división al crecimiento promedio y al valor del PIB manufacturero en cada uno de los dos periodos que hemos venido considerando en este trabajo. En el cuadro 14 se presenta un resumen de esta información. Entre uno y otro de los periodos se observan cuatro tipos diferentes de situaciones. La primera corresponde a las divisiones cuya posición relativa no presenta modificaciones importantes en la estructura de ambas contribuciones al conjunto de la industria manufacturera. Son los casos de las divisiones IV y VI. La segunda se refiere a las que observan un descenso de su posición en los dos registros (divisiones II y III). La tercera tiene relación con las actividades que ganan en uno de los registros, pero pierden en otro: la división I, una de las más importantes, baja ligeramente su participación en el PIB divisional, pero incrementa un tanto su aportación al crecimiento general; un caso similar se presenta en la división IX; la división V, por su parte, disminuye mucho su aportación al crecimiento, pero aumenta un poco su participación en

³³ Como se sabe, después de haberse desarrollado al amparo de una política proteccionista, las manufacturas enfrentaron desde 1986 las consecuencias de una apertura comercial a la vez global y generalizada, a la que en 1993 y 1994 se añadieron, sucesivamente, las desgravaciones del comercio bilateral con Chile y los Estados Unidos y Canadá. Véase al respecto, Godínez (1995).

el producto. La cuarta situación es la de las divisiones manufactureras que, como las VII y VIII, observan ganancias en ambos rubros. Sus ganancias son relativamente más significativas en las aportaciones al crecimiento. Sobresale el caso de la división VIII, cuya importancia relativa en la industria manufacturera, que ya era evidente, se consolidó. En el periodo reciente, dos quintas partes del crecimiento del producto manufacturero provienen de esta sola división.

CUADRO 14. *Contribución divisional al crecimiento promedio y al valor del PIB de las manufacturas*

Gran división 3	1970-1985		1986-1996	
	Crecimiento	PIB	Crecimiento	PIB
<i>Divisiones</i>				
I Alimentos, bebidas y tabaco	20.9	27.8	22.4	26.9
II Textiles, vestido y cuero	7.3	12.1	3.7	9.5
III Madera y sus productos	4.2	4.0	0.2	3.7
IV Papel, imprentas y editoriales	3.3	5.6	3.2	4.8
V Químicos, derivados del petróleo, caucho y plástico	22.7	14.1	13.2	16.4
VI Minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo	6.8	8.1	6.5	7.9
VII Industrias metálicas básicas	5.0	4.5	7.0	4.8
VIII Productos metálicos, maquinaria y equipo	30.7	20.2	40.4	23.4
IX Otras industrias manufactureras	(0.9)	3.6	3.4	2.6
Total industria manufacturera	100.0	100.0	100.0	100.0

Un análisis desagregado por ramas manufactureras (Godínez, 1995) mostró, en efecto, que la división VIII alberga los segmentos de la actividad productiva con mayor potencial de arrastre sobre la actividad general de la industria, y tal vez de la economía. Tres son las ramas que en términos generales parecen haberse adaptado con más rapidez y eficiencia a las nuevas circunstancias del mercado y la competencia creadas por la reforma económica: automóviles (rama 56), equipo y material de transporte (rama 58) y equipo y aparatos electrónicos (rama 54). Junto con otras ramas de la misma división y algunas de la división I,³⁴ estas actividades son

³⁴ En orden descendente en cuanto a la intensidad de su crecimiento de 1987 a 1994, se trata, además de las tres mencionadas, de las siguientes ramas manufactureras: 21 (cerveza y malta), 20 (bebidas alcohólicas), 12 (preparación de frutas y legumbres), 57 (carrocerías, motores y partes de automóviles), 34 (petroquímica básica), 59 (otras industrias manufactureras), 19 (otros productos alimenticios), 43 (vidrio y productos de vidrio), 49 (productos metálicos estructurales), 22 (refrescos y aguas gaseosas), 52 (maquinaria y aparatos eléctricos) y 51 (maquinaria y equipo no eléctrico). En su conjunto, en 1994 estas 15 ramas generaban 36% del PIB manu-

las que concentran los mayores y mejores recursos financieros, tecnológicos, de organización y humanos del sector manufacturero. En torno de este núcleo de actividades se está redefiniendo la pauta de inserción internacional de las actividades industriales del país y renovándose el perfil de su sector manufacturero.

b) *Antiguos y nuevos vectores regionales de la industria.* Uno de los principales efectos de la reforma económica en las actividades manufactureras es haber acelerado su reconfiguración espacial. Un panorama general de lo ocurrido en este ámbito se obtiene observando los cambios en la participación relativa de los estados y las regiones en que se agrupan (cuadro 15). De acuerdo con esta información, en tanto que región, el Sur continúa siendo marginal en relación con los grandes movimientos experimentados en los años recientes en la industria manufacturera del país. Por consiguiente, centraremos la atención en las cuatro regiones restantes.

En general, la región Occidente presenta pocos cambios. Su participación en el producto manufacturero se ha mantenido en el mismo rango desde 1970. Su estructura de participaciones por estado presenta ciertos ajustes a favor de Guanajuato y sobre todo de Aguascalientes. De ser en 1970 una de las cuatro entidades federativas con las menores aportaciones al producto de la industria manufacturera, Aguascalientes escaló progresivamente a un estrato de participación media-baja. Más adelante podremos precisar el origen de este movimiento.

Con sus pérdidas sucesivas de peso relativo, la región Centro simboliza uno de los cambios más significativos ocurridos durante esos años en el sector industrial, un cambio que no se originó en la reforma económica pero que ésta, en cambio, sí aceleró e hizo viable y tal vez hasta irreversible. Se trata del desplazamiento de los polos dinámicos de la industria desde el centro del país (y en particular desde la ciudad de México) hacia otras zonas y regiones. En el caso específico de la capital, puede hablarse de una redistribución o descentralización del producto industrial a favor tanto de algunas entidades de su propio entorno regional como de otras regiones. De hecho, entre 1970 y 1996 el Distrito Federal perdió casi 13.5 puntos porcentuales en su participación relativa del PIB manufacturero. Mientras que el estado de México —el otro “gigante” industrial del país— mantuvo su cuota de participación en los mismos rangos, las otras entidades de la región Centro, con

facturero; ocho años antes, al iniciarse la apertura comercial, su aportación era de 27% (Godínez, 1995).

CUADRO 15. Estructura de las participaciones relativas de los estados y regiones en el valor del producto interno bruto de la industria manufacturera (Gran división 3)^a

Estado y región	1970	1980	1985	1993	1997
Noroeste (región I)	4.63	4.42	4.51	5.76	6.64
Baja California	2.00	1.93	1.84	2.60	3.15
Baja California Sur	0.16	0.17	0.17	0.09	0.09
Sonora	1.10	1.03	10.47	2.25	2.63
Sinaloa	1.37	1.03	1.03	0.82	0.77
Norte-centro (región II)	15.13	14.89	16.78	18.70	20.44
Chihuahua	1.67	1.96	2.68	4.05	4.56
Coahuila	2.62	2.98	3.48	4.62	5.60
Nuevo León	9.61	8.80	8.93	8.65	8.72
Durango	0.96	0.96	1.49	1.19	1.36
Zacatecas	0.27	0.19	0.19	0.20	0.20
Golfo-Huasteca (región III)	6.94	6.70	7.92	9.26	9.37
Tamaulipas	1.51	1.53	1.66	2.74	2.73
San Luis Potosí	1.11	1.25	1.99	2.16	2.31
Veracruz	4.32	3.92	4.27	4.36	4.33
Occidente (región IV)	12.40	11.15	13.00	13.74	13.45
Nayarit	1.08	0.55	0.49	0.34	0.23
Jalisco	7.15	6.56	7.33	7.42	6.92
Colima	0.19	0.15	0.14	0.14	0.13
Michoacán	1.15	1.39	1.17	1.39	1.55
Aguascalientes	0.27	0.36	0.86	1.19	1.55
Guanajuato	2.65	2.14	3.01	3.26	3.06
Centro (región V)	56.50	58.64	53.40	48.95	46.82
Querétaro	0.84	1.70	2.024	2.09	2.76
Hidalgo	1.63	2.09	1.99	2.09	1.61
Tlaxcala	0.32	0.51	0.83	0.71	0.72
Puebla	2.91	3.55	3.36	3.62	4.46
Distrito Federal	33.82	30.84	25.34	21.67	19.56
Estado de México	16.13	18.89	18.43	17.18	16.37
Morelos	0.85	1.06	1.21	1.59	1.34
Sur (región VI)	4.52	4.18	4.01	3.58	3.28
Guerrero	0.67	0.47	0.39	0.45	0.40
Oaxaca	0.96	1.12	1.15	1.10	1.01
Chiapas	0.80	0.90	0.61	0.48	0.45
Tabasco	0.41	0.46	0.60	0.40	0.33
Campeche	0.31	0.23	0.22	0.10	0.08
Yucatán	1.13	0.94	0.91	0.83	0.85
Quintana Roo	0.06	0.06	0.13	0.22	0.16

^a Los totales pueden no sumar 100 a causa del redondeo de cifras.

la sola excepción de Hidalgo, aumentaron progresivamente la suya a partir del decenio de los ochenta. En conjunto, estas entidades (Querétaro, Tlaxcala, Puebla y Morelos) captaron una cuarta parte de la pérdida de participación relativa del Distrito Federal en el producto manufacturero.

Las otras tres cuartas partes de la pérdida total de participa-

ción relativa del Distrito Federal se distribuyeron, de mayor a menor captación, en las regiones Norte-centro, Golfo-Huasteca y Noroeste. La primera de ellas cuenta con uno de los núcleos históricos de la industria mexicana, constituido en torno de la ciudad de Monterrey, en Nuevo León (estado cuyo rango de participación se mantuvo alrededor de los mismos valores). El estado aledaño de Coahuila —cuyas zonas urbanas integran con la industria regiomontana un corredor industrial cada vez más importante— respondió prácticamente por la mitad de las ganancias globales de participación en el producto manufacturero nacional captadas por esta región. La otra mitad proviene de Chihuahua (y de manera muy marginal de Durango), entidad en la que se está configurando otro eje subregional de desarrollo manufacturero. Más adelante se mostrará que estos desarrollos corresponden casi por completo a una nueva generación de plantas y procesos industriales que, a diferencia de los implantados en el país en las fases anteriores de desarrollo, están por completo integrados a los mercados globales, a cuyos cambios y evoluciones son altamente sensibles.

Las ganancias de participación de las regiones Golfo-Huasteca y Noroeste son resultado de la mayor importancia relativa que adquirieron en los años recientes por los estados de Tamaulipas y San Luis Potosí, por un lado, y Baja California y Sonora, por el otro. También en estos casos los movimientos están muy vinculados con el despliegue de la nueva trama de integración regional e internacional de la industria manufacturera.

Con el fin de examinar con mayor cuidado este conjunto de cambios, se elaboraron dos índices de concentración geográfica de la industria manufacturera. El primero de ellos es un índice simple (ISCG) que resulta de la relación entre las participaciones de la manufactura en el PIB estatal y en el nacional. Es una medida del “grado de especialidad” del estado en la actividad manufacturera; conforme su valor es mayor a 1.00, la entidad tiende a una mayor especialidad o “profundización” manufacturera. El segundo (IPCG) pondera el índice anterior por la participación de la entidad en el PIB manufacturero nacional y mide (de mayor a menor) el grado de concentración del estado en la actividad manufacturera.³⁵ Los

³⁵ Cada uno de estos indicadores se define de la siguiente manera: $ISCG = (vabme/vabte)/(vabmen/vatn)$; $IPCG = (ICG) \times (vabme/vabmen)$, en los que: *vabme* = valor agregado bruto de las manufacturas en el estado, *vabte* = valor agregado bruto total del estado, *vabmen* = valor agregado bruto nacional de las manufacturas, *vatn* = valor agregado bruto nacional total.

cambios a lo largo del tiempo del primer índice (ISCG) evidencian cómo evoluciona la importancia relativa de las manufacturas en la economía del estado; los cambios del segundo (IPCG) ponen de manifiesto la importancia del estado en la actividad manufacturera considerada a escala nacional.

El cuadro 16 muestra los cambios de ambos índices en las cuatro regiones donde la industria tiene una presencia importante. ¿Qué sugieren estas medidas de la evolución manufacturera de los estados y las regiones?

CUADRO 16. *Índices de concentración geográfica de la industria manufacturera^a*

Estado y región	1970		1980		1993		1996	
	ISCG	IPCG	ISCG	IPCG	ISCG	IPCG	ISCG	IPCG
Noroeste								
Baja California	0.73	0.1450	0.79	0.1524	0.93	0.2418	1.03	0.3141
Baja California Sur	0.44	0.0007	0.39	0.0006	0.16	0.0002	0.16	0.0002
Sonora	0.55	0.0061	0.48	0.0062	0.35	0.0079	0.38	0.0092
Sinaloa	0.38	0.0052	0.54	0.0056	0.86	0.0071	0.89	0.0075
Norte-centro								
Chihuahua	0.53	0.0089	0.70	0.0137	1.03	0.0417	1.15	0.0531
Coahuila	0.98	0.0257	1.12	0.0358	1.59	0.0734	1.68	0.0877
Nuevo León	1.62	0.1557	1.43	0.1258	1.35	0.1168	1.34	0.1154
Durango	0.73	0.0070	0.76	0.0073	0.92	0.0109	0.92	0.0112
Zacatecas	0.30	0.0008	0.25	0.0005	0.24	0.0005	0.25	0.0005
Golfo-Huasteca								
Tamaulipas	0.47	0.0071	0.50	0.0077	0.98	0.0269	1.03	0.0311
San Luis Potosí	0.72	0.0079	0.86	0.0108	1.22	0.0264	1.25	0.0273
Veracruz	0.72	0.0311	0.74	0.0290	0.95	0.0114	0.95	0.0422
Occidente								
Nayarit	1.12	0.0121	0.72	0.0040	0.52	0.0018	0.48	0.0014
Jalisco	1.01	0.0722	0.96	0.0630	1.13	0.0838	1.07	0.0723
Colima	0.45	0.0009	0.33	0.0005	0.25	0.0004	0.23	0.0003
Michoacán	0.46	0.0053	0.56	0.0078	0.60	0.0083	0.66	0.0106
Aguascalientes	0.49	0.0013	0.57	0.0021	1.23	0.0146	1.31	0.0183
Guanajuato	0.82	0.0217	0.73	0.0156	0.97	0.0316	0.96	0.0313
Centro								
Querétaro	1.12	0.0194	1.70	0.0289	1.49	0.0311	1.55	0.0372
Hidalgo	1.23	0.0205	1.42	0.0297	1.38	0.0288	1.20	0.0211
Tlaxcala	0.82	0.0026	1.05	0.0053	1.39	0.0098	1.39	0.0104
Puebla	0.93	0.0271	1.08	0.0383	1.12	0.0405	1.17	0.0446
Distrito Federal	1.14	0.3855	1.09	0.3362	0.91	0.1972	0.88	0.1789
Estado de México	2.02	0.3258	1.72	0.3249	1.66	0.2852	1.61	0.2692
Morelos	0.76	0.0064	0.94	0.0099	1.07	0.0170	0.96	0.0128

^a ISCG: índice simple de concentración geográfica. IPCG: índice ponderado de concentración geográfica.

Todas las entidades de la región Norte-centro —con excepción de Zacatecas, que aún es un estado muy rezagado en el plano industrial— presentan un conjunto de cambios relevantes. En Chihuahua, Coahuila y Durango el ISCG se incrementó firmemente entre 1970 y 1980 y, sobre todo, en los años posteriores. En los dos primeros estados este índice ya es mayor a la unidad y el de Durango está muy próximo a alcanzarla. De igual manera, el IPCG creció en los tres casos, lo que refleja el escalamiento de posiciones en el tablero nacional de las manufacturas. En Nuevo León, el más antiguo e importante centro industrial de la región, el nivel de ambos indicadores descendió, aunque su dimensión actual continúa mostrando la alta jerarquía nacional del estado en esta actividad productiva.³⁶

En todos los estados de la región Golfo-Huasteca ambos índices se incrementaron con cierta intensidad a partir de los años ochenta. El ISCG de Tamaulipas y de San Luis Potosí superó la unidad y el de Veracruz casi la iguala.

En la región Noroeste, los índices de Baja California crecieron a lo largo de todo el periodo, pero con mayor rapidez durante los años recientes. Su ISCG ya también igualó la unidad (es decir, la importancia de las manufacturas en el estado es idéntica a la que esta actividad tiene a escala nacional), y lo más importante: en la actualidad, el IPCG de este estado es el más alto del país, lo que manifiesta que las actividades industriales que en él están asentadas tienen una relevancia creciente en el contexto nacional. En Sinaloa el ISCG tiende a crecer progresivamente, mientras que en Sonora evoluciona en sentido contrario, lo que manifiesta la preponderancia del sector agropecuario. No obstante, en este último estado el IPCG, que aún es muy reducido, creció en los recién pasados años, reflejando cierto incremento de su importancia relativa a escala nacional.³⁷

Dos características sobresalen en el caso de la región Occidente. La primera tiene relación con el estado de Jalisco. Durante todo el periodo su ISCG se mantuvo ligeramente sobre la unidad y su IPCG continuó siendo uno de los cinco más altos del país. Mientras

³⁶ Además del efecto de "descentralización" del crecimiento industrial hacia el interior de la región, es probable que estas modificaciones reflejen el cambio de la estructura económica de Nuevo León hacia una mayor participación del sector de servicios.

³⁷ Se verá más adelante que esta evolución cobra mayor relevancia cuando se examina a escala de divisiones y ramas manufactureras.

el centro de aglutinación industrial de esta región mantuvo de esta manera su peso relativo, el pequeño estado de Aguascalientes, que en 1970 tenía uno de los ISCG más bajos del país, lo incrementó paulatinamente en los años setenta y con mucho mayor fuerza a partir de los ochenta. El vigor adquirido por la actividad manufacturera en esta entidad se advierte en su IPCG, que a pesar de que continúa siendo modesto en el contexto nacional, se multiplicó por un factor de 8.7 entre 1980 y 1996.

La evolución de los índices de las entidades de la región Centro confirma, por un lado, la pérdida relativa de "centralidad" del Distrito Federal y el estado de México, las dos entidades industriales más importantes del país. En el decenio de los noventa el ISCG del Distrito Federal cayó por debajo de la unidad, lo que sugiere con claridad que la industria manufacturera (que sin duda aún es muy importante en la capital) decayó en comparación con otras actividades, presumiblemente de servicios. Como era de esperar, sin embargo, su posición en la jerarquía industrial del país continúa siendo de primer orden. Así lo muestra su IPCG, que a pesar de haber venido declinando desde 1970, continúa entre los tres más altos. El caso del estado de México es hasta cierto punto semejante, aunque su ISCG sigue muy elevado (no obstante haber descendido durante el periodo, pero desde niveles muy altos). Su IPCG también permanece en un alto rango. Los ajustes a la baja observados por las dos entidades manufactureras de mayor importancia en el país parecen haber generado ciertas ganancias en los estados circunvecinos, en especial Querétaro y Morelos. En todos los casos (con excepción de Hidalgo, cuyos índices muestran cierta volatilidad) se observan ligeras pero firmes mejorías de los dos registros.

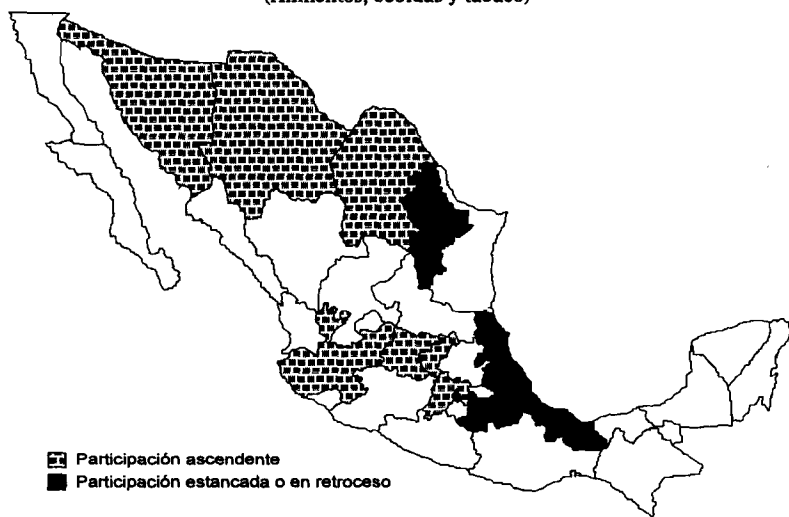
c) *Localización del dinamismo manufacturero.* Una de las consecuencias territoriales del proceso económico vivido en México en los últimos dos decenios del siglo XX es la reconfiguración espacial del sector manufacturero. Examinaremos algunos cambios ocurridos en la implantación territorial de las nueve divisiones de las que, de acuerdo con el Codificador del Sistema de Cuentas Nacionales, se compone la industria manufacturera. Se comprobará la existencia de una "transferencia" de crecimiento industrial desde los antiguos centros fabriles hacia sus periferias regionales (este es el caso, en especial, de algunas divisiones manufactureras en el Distrito Federal y su entorno). Se comprobará también la floración de nuevos centros industriales muy dinámicos en las regiones del norte del país y, en un menor número de casos, en las

regiones Occidente y Golfo-Huasteca, con altos grados tecnológicos y vinculados directamente con los grandes mercados de exportación (mapas 4 a 12). Se comprobará, en fin, que una de las fuerzas fundamentales de esta reconfiguración espacial de la actividad manufacturera es la industria maquiladora, cuya expansión general, y sobre todo fuera de los municipios fronterizos del norte del país, cobró un gran impulso a partir de los años ochenta.

i) *Alimentos, bebidas y tabaco*. En esta división once estados generan desde 1970 alrededor de tres cuartas partes del valor de la producción. Dos de ellos son el Distrito Federal y Nuevo León, que en 1970 eran los más importantes, seguidos de lejos por Puebla y Veracruz. Desde entonces, la participación de los primeros va en descenso mientras que la de los segundos se estancó (cuadro 17). De más de dos quintas partes del PIB de la división que generaban conjuntamente en 1980, la aportación de estos cuatro estados se redujo a una tercera parte del total. Este hueco fue llenado por los otros siete estados considerados (tres del norte del país, cuatro del centro y el occidente). Aunque todos ellos muestran cierto dinamismo, destacan los estados de México y de Jalisco, que si bien ya tenían relevancia en esta división, hacia fines del periodo pasaron a formar parte de los cuatro productores más importantes del país.

MAPA 4. *División manufacturera I*

(Alimentos, bebidas y tabaco)



CUADRO 17. División manufacturera I^a
(Alimentos, bebidas y tabaco)

Estados	Región	1970		1980		1996	
		PPD	ISCG	PPD	ISCG	PPD	ISCG
Participación ascendente							
Sonora	Noroeste	1.70	0.58	2.98	1.25	3.31	1.22
Chihuahua	Norte-centro	1.91	0.61	1.63	0.58	2.06	0.51
Coahuila	Norte-centro	1.65	0.62	1.84	0.69	2.73	0.88
Jalisco	Occidente	8.22	1.16	9.95	1.46	12.63	2.00
Guanajuato	Occidente	2.90	0.90	2.71	0.92	3.11	0.92
Querétaro	Centro	0.98	1.30	2.36	2.36	2.30	1.48
México	Centro	7.69	0.97	8.06	0.73	14.98	1.44
Subtotal		20.05		29.35		41.12	
Participación estancada o en retroceso							
Nuevo León	Norte-centro	11.63	1.96	7.23	1.19	6.55	1.02
Distrito Federal	Centro	23.33	0.79	24.02	0.85	16.82	0.73
Puebla	Centro	3.02	0.96	4.27	1.29	3.44	1.05
Veracruz	Golfo-Huasteca	7.96	1.33	7.29	1.37	6.86	1.21
Subtotal		45.94		42.91		33.67	
Total		70.99		72.44		74.79	

^a Participación porcentual de los estados en el PIB total de la división (PPD) e índices simples de concentración geográfica (ISCG).

A pesar de haber concentrado la mayor cuota de participación en el producto de esta división entre todas las entidades y de continuar como uno de los mayores en este rubro, el Distrito Federal nunca se “especializó” en esta actividad. Así lo muestra su ISCG, que es menor a la unidad. En cambio, Nuevo León, que en 1970 tenía el más alto ISCG de los estados que estamos considerando, con el tiempo tendió a disminuir su grado de especialización en esta línea de productos a favor, como veremos, de otras actividades industriales. En las economías de Puebla, Veracruz y Querétaro esta división siempre fue importante. Lo mismo ocurre en Jalisco, cuyo ISCG llegó al final del periodo a ser igual a 2, lo que significa que en esta entidad la actividad es dos veces más importante que a escala nacional. En Sonora el ISCG perfila una tendencia firme de especialización, mientras que en Guanajuato se mantiene muy cerca de la unidad.

En la mayoría de las entidades con participación ascendente (Sonora, Chihuahua, Jalisco, Guanajuato), el impulso que se observa en esta división manufacturera se vincula sólidamente con proyectos productivos orientados a la exportación.³⁸ Esto ocurre alrededor de actividades como la de “preparación de frutas y le-

³⁸ En menor medida este también es el caso de algunas empresas del Distrito Federal, estado de México y Veracruz.

gumbres" y "otros productos alimenticios" (ramas 12 y 19 del Codificador del Sistema de Cuentas Nacionales) y las de "bebidas alcohólicas" y "cerveza y malta" (ramas 20 y 21), que forman parte de las 15 ramas más dinámicas de la industria y cuentan entre los rubros de exportación de mayor crecimiento en los pasados tres o cuatro lustros.

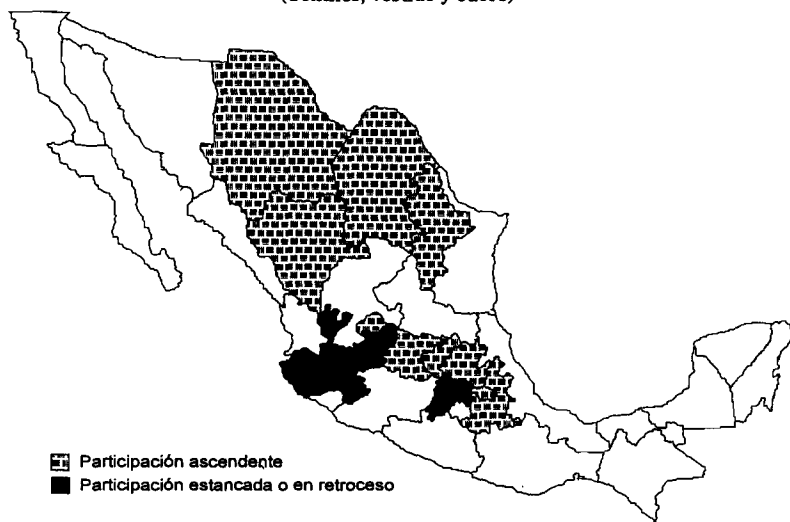
La presencia de empresas maquiladoras ha sido relativamente baja en esta actividad manufacturera. No obstante, en la rama dedicada a la preparación de alimentos se observa un cambio interesante en la localización de estas empresas, pues de estar casi totalmente concentradas en localidades de la frontera norte ahora se ubican en gran número en zonas del interior, en particular en las zonas agrícolas de la región Occidente. De acuerdo con una investigación completa de las empresas maquiladoras (véase CEPAL, 1995), este cambio de localización trajo consigo modificaciones en el modelo habitual de abastecimientos de insumos. Mientras que en un inicio las maquiladoras de la rama de preparación de alimentos sólo procesaban materia prima importada, al trasladarse a localidades del interior incrementaron de manera considerable su consumo de algunos insumos nacionales.

ii) *Textiles, vestido y cuero.* Históricamente, la producción se había concentrado en el centro y el occidente de la República. Tres entidades de sólida tradición industrial (Distrito Federal, México y Jalisco) generaron un promedio ligeramente superior a la mitad del valor del PIB divisional en los pasados 25 años. Sin embargo, las posiciones del Distrito Federal y Jalisco tienden a declinar, mientras que la del estado de México permanece estancada. Aunque estos estados conservan su primacía como productores, en el periodo 1980-1996 se delineó un grupo de entidades cuya jerarquía en la división es ascendente, al punto que su aportación conjunta al valor del PIB nacional de esta actividad es ya similar a la de los tres estados. El grupo está formado, por un lado, por entidades textiles de tradición de la región central, como Tlaxcala y Puebla, que observaron un verdadero resurgimiento en los años recientes; por centros importantes de producción, como Nuevo León y Guanajuato, que refrendaron recientemente su vocación en esta actividad, y por nuevos productores, como Chihuahua, Coahuila y Aguascalientes, cuyo desarrollo en la división está muy vinculado con las corrientes del comercio internacional de la industria de la confección.

Con excepción de Coahuila, Nuevo León y Querétaro, todas las

MAPA 5. *División manufacturera II*

(Textiles, vestido y cuero)



entidades consideradas en el cuadro 18 han definido en grados diversos una “especialización” en la producción textil y la confección. En algunas de ellas (Aguascalientes, Guanajuato, Tlaxcala, Hidalgo y Puebla) el incremento del ISCG sugiere una verdadera especialización productiva.

La fuerza motriz de esta actividad manufacturera ha sido la exportación de confecciones al mercado de los Estados Unidos. Si bien la suscripción del TLCAN liberó el acceso de los bienes mexicanos al mercado de aquel país, éstos ya contaban con anterioridad con algunas facilidades relativas, ya fuera debido al régimen excepcional de las empresas maquiladoras o a concesiones otorgadas en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias.³⁹ Otro factor de impulso de esta actividad fue la inversión extranjera. Al amparo de las condiciones fiscalmente favorables concedidas a las empresas maquiladoras, y en el marco primero de la “flexibilización” y después de la reforma de la Ley de Inversiones Extranjeras, las inversiones foráneas en este segmento de la industria conocieron una expansión considerable desde mediados del decenio de los ochenta.

³⁹ Con la suscripción de este Tratado, 45% de la exportación de confecciones manufacturadas en México quedó libre de aranceles en los Estados Unidos, lo que se sumó al 35% que ya lo estaba previamente. Véase al respecto Dussel Peters (1997).

CUADRO 18. *División manufacturera II^a*

(Textiles, vestido y cuero)

Estados	Región	1970		1980		1996	
		PPD	ISCG	PPD	ISCG	PPD	ISCG
Participación ascendente							
Chihuahua	Norte-centro	0.91	0.29	1.45	0.52	6.76	1.68
Coahuila	Norte-centro	1.23	0.46	2.25	0.84	6.76	0.79
Nuevo León	Norte-centro	3.81	0.64	3.82	0.62	2.45	0.93
Durango	Norte-centro	0.45	0.34	0.66	0.52	1.66	1.25
Aguascalientes	Occidente	0.39	0.72	0.70	1.12	3.15	2.96
Guanajuato	Occidente	6.80	2.13	5.39	1.84	9.91	2.93
Querétaro	Centro	0.52	0.70	0.72	0.72	1.14	0.73
Hidalgo	Centro	1.16	0.88	1.23	0.84	3.40	2.32
Tlaxcala	Centro	0.66	1.71	0.99	2.06	1.58	2.95
Puebla	Centro	5.57	1.77	5.67	1.72	7.18	2.19
Subtotal		21.50		22.88		43.19	
Participación estancada o en retroceso							
Jalisco	Occidente	11.46	1.61	8.73	1.41	7.11	1.12
Distrito Federal	Centro	34.27	1.16	25.55	1.14	22.28	0.97
Estado de México	Centro	14.24	1.79	17.79	1.62	16.40	1.58
Subtotal		59.97		52.07		45.79	
Total		81.47		74.95		88.98	

^a Participación porcentual de los estados en el PIB total de la división (PPD) e índices simples de concentración geográfica (ISCG).

La información disponible del desarrollo del sector “maquilador” de la industria muestra que entre las ramas manufactureras de más rápido crecimiento se encuentran las de la confección.⁴⁰ La producción de prendas de vestir en este tipo de empresas fue escasa y creció muy lentamente hasta 1982, pero en los años posteriores se aceleró, presentando un ritmo promedio de 14%. Tal evolución aparejó cambios de localización que favorecieron a entidades del interior del país. Se ha dicho (CEPAL, 1995) que este movimiento fue resultado de una “saturación” de las localidades fronterizas donde se habían ubicado tradicionalmente las empresas maquiladoras, que derivó en ciertas presiones al alza de los costos, en especial los de la mano de obra.⁴¹ En 1980 el 80% de esta clase de empresas en el ramo de la confección se localizaba en municipios fronterizos, y 8% adicional en municipios no fronteri-

⁴⁰ La investigación respecto al sector maquilador de la industria es vasta. Salvo cuando se señale de manera expresa otra fuente, los datos que se mencionan en el texto de esta producción industrial provienen del informe de la CEPAL (1995).

⁴¹ De acuerdo con la misma fuente, la remuneración mensual, incluyendo prestaciones, pagada en 1990 por la industria maquiladora de la confección en los municipios de la frontera norte equivalía a más del doble de la pagada en los estados del interior.

zos de entidades federativas fronterizas. Por consiguiente, sólo 12% del total de esa clase de establecimientos se había ubicado en los estados del interior de la República. Para 1990 cada una de estas proporciones se había modificado, pasando a 53, 16 y 31%. Sólo en Durango, Aguascalientes y Guanajuato se habían ya establecido empresas cuyo número equivalía a 20% de todas las maquiladoras registradas en el ramo en aquel año.

iii) *Industria de la madera y productos de madera.* Con excepción de Puebla, los estados que muestran dinamismo productivo se ubican en el norte. Hay dos estados sureños que tienen importancia en esta actividad (y en los que ésta es relevante). La aportación al PIB nacional de la división de uno de ellos, Chiapas, viene cayendo firmemente desde los años setenta; incluso, su "grado de especialización", medido por el ISCG, descendió en los años noventa por debajo de la unidad. La aportación del otro estado, Oaxaca, permanece estancada (y podría decirse que, en los años recientes, es declinante). Como es el caso en casi todas las actividades industriales que estamos examinando, las cuotas de participación del Distrito Federal fueron muy altas al inicio del periodo y su descenso muy marcado a lo largo del mismo. Por su parte, Jalisco, Michoacán y Nuevo León han mantenido más o menos constante su participación.

Con las excepciones del Distrito Federal, Nuevo León y Baja California (y en menor medida, Jalisco), el resto de las entidades incluidas en el cuadro 19 posee diversos grados de riqueza forestal. A ello se debe en gran parte el alto grado de especialización que muestra el ISCG en estados como Chihuahua, Durango y Michoacán. No obstante, el mayor dinamismo relativo que en esta actividad muestran los estados de "participación ascendente" no parece fincarse en la sola disponibilidad de recursos forestales y su explotación primaria, sino sobre todo en su transformación. En este proceso los mercados de exportación y las empresas maquiladoras desempeñaron un papel importante.

No hay cifras desagregadas disponibles de la producción maquiladora de muebles y productos por un lado de madera y por otro de metal. No obstante, los datos agregados muestran que este sector también observó un crecimiento importante a partir del decenio de los ochenta, y fundamentalmente en Baja California, Sonora, Chihuahua y Durango. De un total de 59 plantas maquiladoras de "muebles de madera y metal" que operaban en el país en 1980 (todas localizadas en entidades fronterizas), se pasó en 1990

CUADRO 19. *División manufacturera III^a*

(Madera y sus productos)

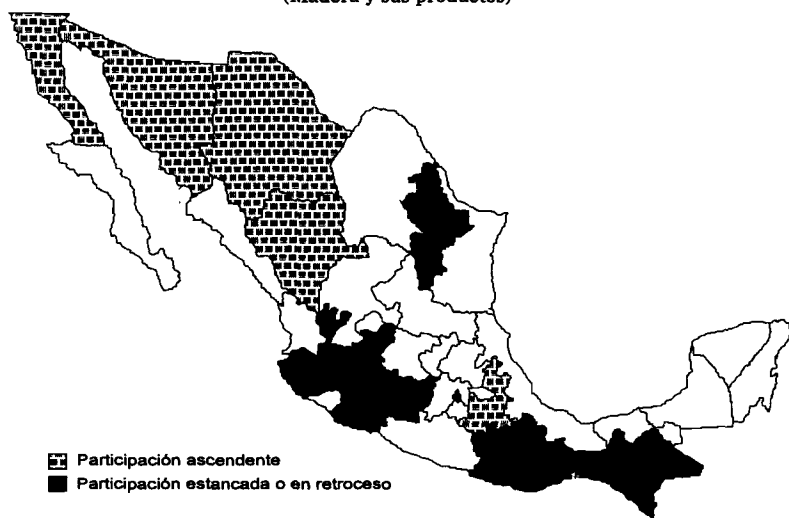
Estados	Región	1970		1980		1996	
		PPD	ISCG	PPD	ISCG	PPD	ISCG
<i>Participación ascendente</i>							
Baja California	Noroeste	2.72	1.00	2.22	0.91	6.28	2.13
Sonora	Noroeste	1.03	0.35	1.02	0.43	2.24	0.82
Chihuahua	Norte-centro	12.44	3.94	12.46	4.43	15.31	3.80
Durango	Norte-centro	8.23	6.27	10.29	8.16	11.89	8.93
Puebla	Centro	0.99	0.32	1.19	0.36	5.28	1.62
Subtotal		25.41		27.18		41.00	
<i>Participación estancada o en retroceso</i>							
Chiapas	Sur	3.75	2.54	2.66	1.69	1.31	0.71
Oaxaca	Sur	2.33	1.54	4.51	2.97	3.10	1.28
Distrito Federal	Centro	27.74	0.94	22.42	0.80	14.16	0.62
Jalisco	Occidente	7.37	1.04	7.32	1.07	6.93	1.10
Michoacán	Occidente	3.59	1.43	6.70	2.69	5.98	2.45
Nuevo León	Norte-centro	4.54	0.77	3.41	0.56	4.02	0.62
Subtotal		49.32		47.02		34.50	
Total		74.73		74.20		75.50	

^a Participación porcentual de los estados en el PIB total de la división (PPD) e índices simples de concentración geográfica (ISCG).

a 265 fábricas (258 de las cuales, es decir, 97%, se ubicaban en los estados colindantes con los Estados Unidos). Estos establecimientos ocuparon el primer año a 3 238 empleados (2.6% del em-

MAPA 6. *División manufacturera III*

(Madera y sus productos)



pleo maquilador total) y a 24 671 en el segundo (5.5% del total). Todos estos empleos se ofrecieron en los estados fronterizos en 1980 y 98% de ellos en 1990.

iv) *Papel, productos de papel, imprentas y editoriales*. La región productora por excelencia es el Centro, donde el Distrito Federal y el estado de México realizan por sí solos aportaciones que entre 1970 y 1996 fueron, en promedio, equivalentes a dos terceras partes del valor total del PIB de esta división. No obstante, el peso relativo del Distrito Federal ha venido disminuyendo, sobre todo desde 1980 (entre este año y 1996 la entidad acumuló una pérdida de 14 puntos porcentuales del PIB divisional). Mientras tanto, el estado de México mantuvo constante su participación, al igual que Jalisco que, con una aportación mucho menor, era en 1970 el cuarto productor más importante (puesto del que fue desplazado en los años noventa por Querétaro, decenio en el que además fue muy "acosado" por Veracruz).

CUADRO 20. División manufacturera IV^a

(Papel, productos de papel, imprentas y editoriales)

Estados	Región	1970		1980		1996	
		PPD	ISCG	PPD	ISCG	PPD	ISCG
Participación ascendente							
Baja California	Noroeste	0.89	0.33	1.03	0.41	1.85	0.63
Chihuahua	Norte-centro	2.38	0.75	2.65	0.94	3.16	0.78
Coahuila	Norte-centro	0.57	0.21	0.70	0.26	1.55	0.50
Durango	Norte-centro	0.15	0.12	0.50	0.40	1.26	0.94
Nuevo León	Norte-centro	7.43	1.25	8.08	1.32	9.08	1.41
Guanajuato	Occidente	0.67	0.21	0.57	0.20	1.71	0.51
Querétaro	Centro	0.10	0.13	0.61	0.61	3.97	2.56
San Luis Potosí	Golfo-Huasteca	0.39	0.25	0.95	0.65	1.45	0.84
Tamaulipas	Golfo-Huasteca	1.07	0.33	1.03	0.34	2.30	0.78
Veracruz	Golfo-Huasteca	1.84	0.31	2.98	0.56	3.16	0.68
Subtotal		15.49		19.10		29.49	
Participación estancada o en retroceso							
Distrito Federal	Centro	58.22	1.97	52.35	1.86	38.46	1.67
Jalisco	Occidente	3.66	0.52	4.75	0.70	3.80	0.56
México	Centro	18.71	2.35	18.31	1.67	17.90	1.73
Subtotal		80.59		75.41		60.16	
Total		96.08		94.51		89.65	

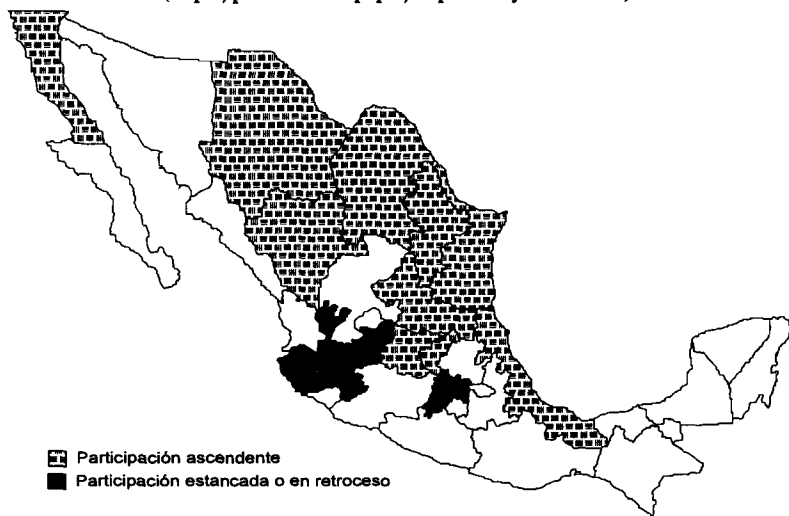
a Participación porcentual de los estados en el PIB total de la división (PPD) e índices simples de concentración geográfica (ISCG).

Aunque los estados con participaciones estancadas y en retroceso continúan aportando dos terceras partes del valor del producto de esta división, las entidades de participación "ascendente"

muestran avances muy significativos a lo largo de todo el periodo, pero con cierta aceleración de la tendencia después de 1980. Como puede apreciarse en el mapa 7, este conjunto de entidades configura un espacio territorial que vincula a las regiones Norte-centro (Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León) y Golfo-Huasteca (Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz), con una extensión al Occidente (Querétaro, Guanajuato). En el extremo noroeste del país, Baja California, donde el crecimiento relativo en esta división parece estar asociado con la rama 32 (grupo 321) “impresión, litografía y encuadernación”, una parte de la cual se produce con el sistema de maquila para ser reexportada a los Estados Unidos.⁴²

MAPA 7. *División manufacturera IV*

(Papel, productos de papel, imprentas y editoriales)



Entre los estados de participación ascendente en esta actividad, Querétaro es el único que ha llegado a definir en torno de ella una característica de especialización. Así lo sugiere su ISCG, que en 1996 fue el más elevado de todas las entidades, incluso que el de los estados productores “históricos” (Distrito Federal, México y Nuevo León).

v) *Sustancias químicas y derivados del petróleo, caucho y plás-*

⁴² De acuerdo con el modelo regional de ERI, SC, Baja California es el productor número 13 del país en la rama 32, generando un promedio anual estimado de 1.3% del valor del PIB nacional de esta rama entre 1993 y 1998.

tico. Cuatro entidades concentraron hasta la primera mitad de los años ochenta el desarrollo de esta actividad industrial. Se trata, en orden de importancia, del Distrito Federal, estado de México, Nuevo León y Veracruz. El peso relativo de las dos primeras disminuyó en los pasados tres lustros; el de la tercera permanece estable desde 1980; sólo el de Veracruz continúa incrementándose.

El Distrito Federal y el estado de México generaban más de dos terceras partes del valor agregado de esta industria en 1970; hacia 1996 su contribución había disminuido a menos de la mitad. La velocidad del descenso fue mayor a partir del decenio de los ochenta. Un factor que está detrás de este movimiento (pero no el único, desde luego) es el crecimiento del problema ambiental en el Valle de México, que en algunos casos precipitó la disminución de las líneas de producción y en otros el cierre o la reubicación de algunas plantas de producción.

CUADRO 21. *División manufacturera v^a*
(Químicos, derivados del petróleo, caucho y plástico)

Estados	Región	1970		1980		1996	
		PPD	ISCG	PPD	ISCG	PPD	ISCG
Participación ascendente							
Coahuila	Norte-centro	1.02	0.38	0.89	0.34	2.46	0.79
Tamaulipas	Golfo-Huasteca	2.71	0.84	3.87	1.27	4.12	1.40
Veracruz	Golfo-Huasteca	4.96	0.83	6.02	1.13	10.41	2.23
Jalisco	Occidente	3.55	0.50	3.87	0.57	5.50	0.87
Guanajuato	Occidente	3.27	1.02	3.11	1.06	4.91	1.45
Querétaro	Centro	0.04	0.05	0.17	0.17	3.42	2.21
Hidalgo	Centro	0.06	0.04	0.76	0.52	4.90	1.54
Tlaxcala	Centro	0.12	0.32	0.22	0.46	1.11	2.15
Puebla	Centro	1.94	0.62	1.51	0.46	2.19	0.67
Morelos	Centro	0.38	0.34	1.00	0.89	2.42	1.76
Subtotal		18.05		21.42		41.44	
Participación estancada o en retroceso							
Nuevo León	Norte-centro	5.60	0.94	7.19	1.17	7.15	1.11
Distrito Federal	Centro	49.57	1.67	40.93	1.45	27.49	1.20
México	Centro	21.54	2.70	23.56	2.14	18.20	1.76
Subtotal		76.71		71.68		52.84	
Total		94.76		93.1		94.28	

^a Participación porcentual de los estados en el PIB total de la división (PPD) e índices simples de concentración geográfica (ISCG).

La descentralización de la industria química hacia la periferia de la región Centro explica, al menos en parte, las ganancias de participación de entidades como Tlaxcala, Querétaro, Puebla y Morelos, que en 1980 realizaban aportaciones muy reducidas (casi en todos los casos menores a un punto porcentual del valor total

En la región Norte-centro, la integración del corredor industrial Monterrey-Salttillo parece haber favorecido un proceso de descentralización similar al que ocurrió en esta actividad en la región Centro. De esta manera, el estado de Coahuila amplió su capacidad de producción en química básica, abonos y fertilizantes, y productos farmacéuticos.

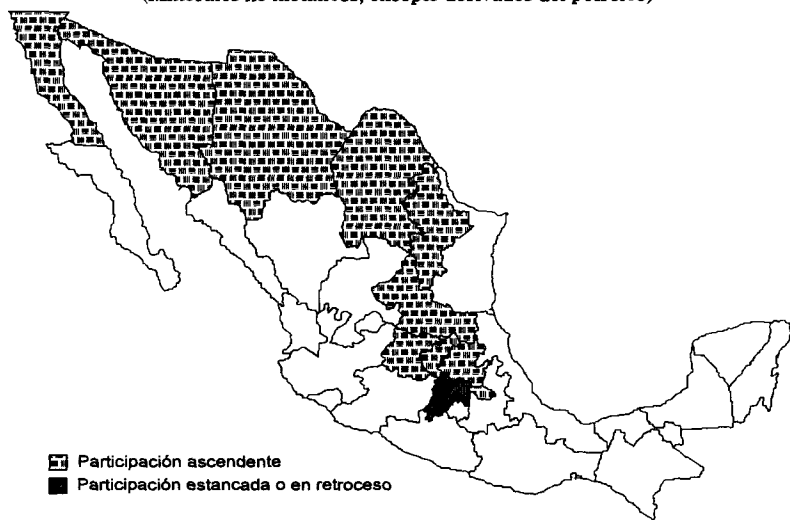
Sólo tres de las doce entidades federativas que concentran la industria química del país (Coahuila, Jalisco y Puebla) tienen un ISCG menor a la unidad.

vi) *Productos minerales no metálicos*. Al iniciarse el decenio de los setenta, el Distrito Federal y el estado de México producían casi dos quintas partes del PIB de esta división industrial. Con la aportación del tercer gran productor nacional, Nuevo León, se conjuntaba cerca de 60% del valor del producto. En 1980 este cuadro permanecía inalterado. La producción agregada de las demás entidades productoras de cierta importancia nacional (nueve en total) apenas igualaba las cuotas respectivas de Nuevo León y el estado de México. En el transcurso de los dos decenios siguientes, este grupo de estados (más Nuevo León) siguió acrecentando el monto de sus aportaciones relativas al producto de la división, a la vez que disminuían las de las dos grandes entidades económicas de la región Centro. Como resultado, su aportación conjunta en 1996 fue superior a la de la suma del Distrito Federal y el estado de México. Aunque estas dos entidades continúan siendo relativamente muy importantes, el centro de gravedad de esta industria parece haberse desplazado hacia el norte del país, pasando parcialmente por la Huasteca y parte de El Bajío (mapa 9).

La proporción promedio de esta actividad industrial al crecimiento manufacturero de México fue la más baja tanto entre 1970 y 1985 como entre este último año y 1996 (cuadro 14). Al estar algunas de sus ramas muy vinculadas con la construcción residencial y no residencial, la evolución de esta actividad productiva durante el último periodo fue entorpecida por el colapso de la formación de capital, que se prolongó hasta 1988, y su lenta recuperación ulterior. Una manera de contrarrestar este hecho fue por medio de la exportación, fundamentalmente de cemento (rama 44). Todos los estados norteros que figuran entre las entidades de participación ascendente, más Hidalgo, San Luis Potosí y el estado de México, son importantes productores de este bien.

vii) *Industrias metálicas básicas*. De los seis grandes productores nacionales de los años setenta sólo Coahuila parece haber

MAPA 9. División manufacturera VI
(Minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo)



CUADRO 22. División manufacturera VI^a
(Minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón)

Estados	Región	1970		1980		1996	
		PPD	ISCG	PPD	ISCG	PPD	ISCG
Participación ascendente							
Baja California	Noroeste	1.79	0.66	1.30	0.49	3.20	1.09
Sonora	Noroeste	1.54	0.53	0.88	0.37	2.80	1.03
Chihuahua	Norte-centro	1.26	0.40	1.82	0.65	3.26	0.81
Coahuila	Norte-centro	3.60	1.35	5.28	1.99	10.52	3.39
Nuevo León	Norte-centro	18.07	3.05	19.72	3.21	20.22	3.14
San Luis Potosí	Golfo-Huasteca	1.61	1.04	2.66	1.83	2.32	1.34
Guanajuato	Occidente	3.22	1.00	1.93	0.66	4.42	1.31
Querétaro	Centro	0.21	0.28	0.91	0.91	1.67	1.07
Hidalgo	Centro	4.34	3.30	5.34	3.63	6.64	4.52
Tlaxcala	Centro	0.35	0.91	0.42	0.87	1.51	2.82
Subtotal		35.99		40.26		56.56	
Participación estancada o en retroceso							
Distrito Federal	Centro	18.33	0.62	16.33	0.58	7.53	0.33
México	Centro	20.71	2.60	21.80	1.98	15.91	1.53
Subtotal		39.04		38.13		23.44	
Total		75.03		78.39		80.00	

^a Participación porcentual de los estados en el PIB total de la división (PPD) e índices simples de concentración geográfica (ISCG).

remontado la crisis general de reestructuración y crecimiento que enfrentó en ese decenio esta actividad productiva. En los años noventa, la contribución de este estado al PIB divisional aparece como la de mayor dimensión, en tanto que las de Nuevo León y el Distrito Federal se redujeron a la mitad entre 1970 y 1996. Por su parte, las posiciones del estado de México, Puebla y Veracruz fluctuaron durante ese largo periodo en torno de los mismos valores relativos (aunque en el caso de Puebla con grandes altibajos).

CUADRO 23. *División manufacturera VII^a*

(Industrias metálicas básicas)

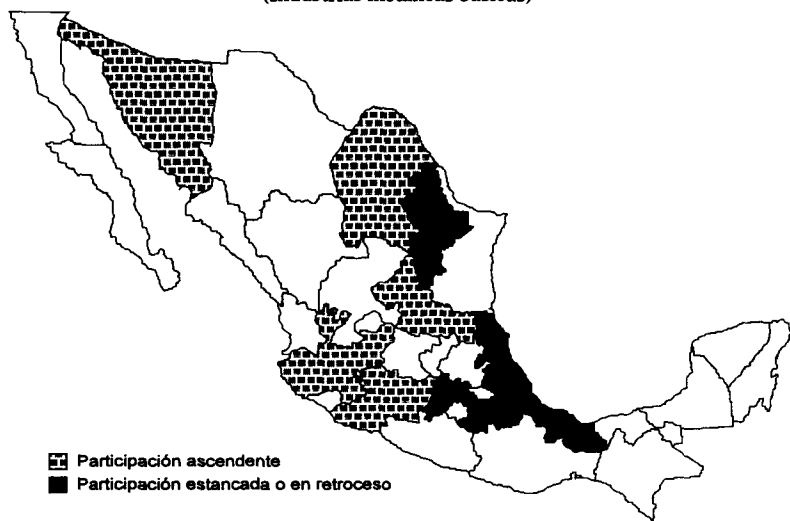
Estados	Región	1970		1980		1996	
		PPD	ISCG	PPD	ISCG	PPD	ISCG
Participación ascendente							
Sonora	Noroeste	0.17	0.06	0.12	0.05	3.08	1.13
Coahuila	Norte-centro	20.68	7.76	15.27	5.74	21.28	6.86
San Luis Potosí	Golfo-Huasteca	0.22	0.14	1.73	1.19	10.60	6.12
Jalisco	Occidente	0.72	0.10	1.59	0.23	2.97	0.47
Michoacán	Occidente	0.00	0.00	0.33	0.13	10.60	3.22
Subtotal		21.79		19.04		45.80	
Participación estancada o en retroceso							
Distrito Federal	Centro	16.34	0.55	15.93	0.63	8.13	0.35
México	Centro	17.36	2.18	18.67	1.70	15.99	1.54
Puebla	Centro	4.92	1.57	10.84	3.28	4.58	1.40
Veracruz	Golfo-Huasteca	9.29	1.55	7.01	1.32	8.20	1.76
Nuevo León	Norte-centro	26.78	4.51	22.28	3.63	13.37	2.08
Subtotal		74.69		74.74		50.27	
Total		96.48		93.78		96.07	

^a Participación porcentual de los estados en el PIB total de la división (PPD) e índices simples de concentración geográfica (ISCG).

Entre las entidades de participación ascendente sobresalen Michoacán y San Luis Potosí. El primero, gracias al megaproyecto siderúrgico de Lázaro Cárdenas-Las Truchas, comenzado por el gobierno federal en el decenio de los setenta, figura ahora como uno de los principales estados productores. Veinticinco años atrás esta era una actividad casi inexistente en la entidad, pero hoy Michoacán tiene en ella uno de los grados de especialización económica más altos del país, como lo muestra su ISCG. En cuanto a San Luis Potosí, su ascenso fue igualmente rápido en la escala jerárquica de los productores estatales, y en gran parte se debió a la gran expansión observada desde los años ochenta en la entidad por la rama productora de metales no ferrosos. En este caso también se verifica una acusada especialización productiva de la economía estatal, incluso mayor que la de Michoacán, en el transcurso de los años recientes.

MAPA 10. *División manufacturera VII*

(Industrias metálicas básicas)



Sonora y Jalisco presentan desenvolvimientos más modestos, aunque significativos si se considera que sus respectivas contribuciones al PIB divisional eran realmente muy reducidas hacia 1980. En Sonora la producción se desarrolla casi de manera exclusiva en la rama de metales no ferrosos, que también adquiere un impulso muy importante en Jalisco, donde, además, la rama de hierro y acero también tiene un peso importante.

El mapa 10 muestra el modo en que la industria metálica básica —que originalmente se concentró en el centro oriente y norte centro del país— se extendió de manera dinámica desde los años ochenta hacia las franjas occidental y noroeste de la geografía nacional. El papel desempeñado por las empresas maquiladoras en este redespliegue espacial y productivo fue, como en otras divisiones manufactureras, de primera importancia. De seis plantas maquiladoras de productos químicos que había en 1981 con un empleo total de 143 personas, se pasó a 21 en 1987 (911 empleados) y a 113 en 1997 (16 524 empleados). Más de dos terceras partes de estas plantas se localizan en las entidades fronterizas del norte.

viii) *Productos metálicos, maquinaria y equipo.* En los años setenta un total de ocho entidades federativas generó 90% del PIB de esta actividad industrial. De ellas, sólo Puebla aparece en los años

noventa en el grupo de estados con aportaciones ascendentes. Dos más, Nuevo León y Jalisco, mantienen constante su participación al producto divisional. Las entidades restantes —Querétaro, Hidalgo,⁴³ Morelos, México y Distrito Federal, todas de la zona Centro— vieron declinar sus respectivas contribuciones de 71 a 46% del valor total del producto divisional.

CUADRO 24. *División manufacturera VIII^a*

(Productos metálicos, maquinaria y equipo)

Estados	Región	1970		1980		1996	
		PPD	ISCG	PPD	ISCG	PPD	ISCG
Participación ascendente							
Baja California	Noroeste	2.08	0.76	2.16	0.88	5.35	1.82
Sonora	Noroeste	0.74	0.25	0.75	0.31	2.84	1.04
Chihuahua	Norte-centro	0.55	0.17	1.65	0.59	8.51	2.11
Coahuila	Norte-centro	3.32	1.25	3.59	1.35	7.20	2.32
Tamaulipas	Golfo-Huasteca	0.66	0.21	0.68	0.22	5.71	1.94
San Luis Potosí	Golfo-Huasteca	0.52	0.27	0.31	0.21	1.58	0.91
Aguascalientes	Occidente	0.15	0.28	0.24	0.38	1.26	1.65
Guanajuato	Occidente	0.52	0.16	0.69	0.24	1.26	0.37
Puebla	Centro	2.56	0.81	2.36	1.02	4.93	1.51
Subtotal		11.10		12.43		39.14	
Participación estancada o en retroceso							
Nuevo León	Norte-centro	9.11	1.54	9.26	1.51	9.02	1.40
Jalisco	Occidente	3.39	0.48	3.46	0.51	3.54	0.56
Querétaro	Centro	2.59	3.46	3.58	3.58	2.94	1.90
Hidalgo	Centro	4.11	3.12	4.36	2.96	1.31	0.89
Distrito Federal	Centro	38.19	1.29	33.12	1.18	21.51	0.94
México	Centro	27.01	3.39	28.37	2.58	19.23	1.86
Morelos	Centro	1.10	0.98	1.36	1.21	0.99	0.72
Subtotal		85.50		83.51		58.54	
Total		96.60		95.94		97.68	

^a Participación porcentual de los estados en el PIB total de la división (PPD) e índices simples de concentración geográfica (ISCG).

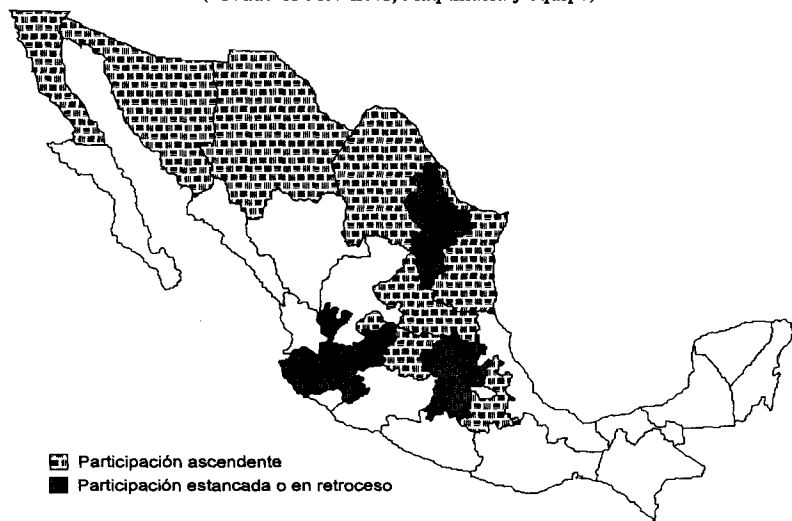
Se trata de una pérdida acumulada de 25 puntos porcentuales que fue captada en su totalidad por los estados industriales emergentes de la frontera norte y su periferia inmediata en la Huasteca (San Luis Potosí) y el occidente (Aguascalientes y Guanajuato). El mapa 11 presenta una clara imagen del desplazamiento y la extensión territoriales de esta actividad productiva.

La división de productos metálicos, maquinaria y equipo simboliza plenamente tanto los logros que la reforma económica al-

⁴³ La declinación de la cuota de participación del estado de Hidalgo está vinculada con la reforma económica, por cuanto una de las metas centrales de ésta fue reducir mucho la intervención directa del gobierno en la producción —actividad que en esta entidad realizaba por medio del complejo industrial de Ciudad Sahagún.

MAPA 11. *División manufacturera VIII*

(Productos metálicos, maquinaria y equipo)



canzó, como los problemas que en unos casos engendró y en otros agudizó. Las ramas que integran esta división, en efecto, son parte fundamental de la fuerza motriz que impulsó uno de los acontecimientos más característicos y sobresalientes de la evolución económica de México en el marco de la llamada reforma estructural: la emergencia de un pujante sector exportador de productos industriales.⁴⁴ Este proceso fue particularmente notorio desde 1986 y —según se examinó en un trabajo anterior— su origen fundamental es un número reducido de actividades productivas.⁴⁵ En efecto, aunque todas las ramas manufactureras han participado en la “revolución exportadora” de México, una sola de ellas, precisamente la división VIII, genera alrededor de dos terceras partes del crecimiento de la exportación de bienes industriales. El análisis desagregado de estas exportaciones, tanto por producto como por tipo de empresa, muestra que tres líneas de productos de esta división (equipo automotriz, equipo y aparatos eléctricos y electrónicos, máquinas y aparatos no eléctricos) constituyen el verdadero núcleo dinámico de la exportación. De cada cien dólares que ingresaban al país en 1991 por la venta de bienes en el

⁴⁴ Es ya abundante la bibliografía respecto a este tema. Véase una descripción reciente y pormenorizada en Carrillo, Mortimore y Estrada (1998).

⁴⁵ Godínez (1997).

mercado internacional, 46 provenían de este grupo de productos; hacia 1997 esta porción había aumentado a más de 57 dólares. Si el cálculo se realiza únicamente sobre el valor de las exportaciones no petroleras, la relación pasa de 57 a más de 67 dólares por cada cien. Cerca de 60% del valor total de las exportaciones del “núcleo dinámico” es realizado por empresas maquiladoras.⁴⁶

Es probable que las sucesivas devaluaciones de la moneda nacional y el ajuste a la baja del ingreso que ocurrieron en México durante el decenio de los ochenta ayuden a entender en parte la acelerada implantación de empresas extranjeras orientadas a la exportación de estas tres líneas de productos hacia el mercado estadounidense. Sin embargo, la sola búsqueda de bajos costos (salariales y otros) no explica factores de localización que se enmarcan en estrategias de competencia corporativa, como la constitución de sistemas de producción regionales. De acuerdo con algunas investigaciones recientes aplicadas al complejo exportador de la industria del automóvil (Ramírez, 1999), considerar estos últimos factores ayuda incluso a comprender la pauta dominante —aunque no única— de ubicación territorial que la mayoría de esas empresas ha mostrado en México al instalarse en entidades del norte del país. Según este estudio, al menos en las ramas de producción asociadas con la industria del automóvil,⁴⁷ las empresas extranjeras parecen estar menos interesadas en sólo reducir costos o aprovechar supuestas ventajas de aglomeración (como postulan las versiones más tradicionales de la economía regional) que en instaurar sistemas de producción flexibles en los que las plantas de exportación desarrollan y organizan redes de aprovisionamiento de insumos, componentes y servicios con el esquema de producción flexible —como el denominado “justo a tiempo”. Y aunque todavía es difícil encontrar ejemplos desarrollados de estos sistemas,⁴⁸ se

⁴⁶ Una expresión muy conocida de la importancia creciente de este tipo de empresas es el crecimiento del empleo que generan. En un periodo de penuria de puestos de trabajo en México, y sobre todo en la industria tradicional, el personal ocupado en las empresas maquiladoras de “construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios”, pasó de 40 145 personas en 1985 a 176 553 en 1997; en las empresas de “ensamble y reparación de herramienta, equipo y sus partes excepto eléctrico”, de 2 386 a 9 239 personas; en las de “maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos”, de 43 776 a 85 782 personas; en las de “materiales y accesorios eléctricos y electrónicos”, de 57 083 a 225 322. INEGI (1998).

⁴⁷ Carrillo, Mortimore y Estrada (1998) aportan evidencias similares para la industria de bienes electrónicos.

⁴⁸ En el trabajo de Ramírez (1999) se recuerda que en los años ochenta tanto la compañía General Motors, como la Ford y la Chrysler iniciaron esta nueva pauta de

observa que entidades del norte del país con escasa tradición industrial, como Sonora o Chihuahua, parecen ofrecer condiciones más apropiadas para su potencial despliegue.

ix) *Otras industrias manufactureras*. Esta división miscelánea incluye la producción de algunos bienes de gran competitividad para la exportación (como juguetes y otros más de la rama 592). Aunque su peso relativo disminuyó en términos de su cuota de aportación al PIB de las manufacturas entre los periodos 1970-1985 y 1985-1996, su comportamiento reciente ha sido en general muy dinámico. Así lo muestra su contribución al crecimiento general, que desde la segunda mitad de los años ochenta es similar al de divisiones manufactureras con mayor peso relativo en el sector, como la II y la VII (cuadro 14).⁴⁹

CUADRO 25. División manufacturera IX^a

(Otras industrias manufactureras)

Estados	Región	1970		1980		1996	
		PPD	ISCG	PPD	ISCG	PPD	ISCG
Participación ascendente							
Baja California	Noroeste	3.60	1.32	1.14	0.47	11.65	3.95
Sonora	Noroeste	0.24	0.08	0.60	0.25	3.12	1.15
Chihuahua	Norte-centro	0.31	0.10	0.77	0.27	8.28	2.05
Nuevo León	Norte-centro	2.93	0.49	3.23	0.53	5.53	0.86
Tamaulipas	Golfo-Huasteca	0.45	0.14	0.94	0.31	3.17	1.08
San Luis Potosí	Golfo-Huasteca	0.49	0.32	0.60	0.41	3.12	0.94
Aguascalientes	Occidente	0.03	0.06	0.02	0.03	6.16	5.78
Querétaro	Centro	0.35	0.47	0.45	0.45	1.63	1.25
Subtotal		8.40		7.75		41.48	
Participación estancada o en retroceso							
Distrito Federal	Centro	57.27	1.93	55.22	1.96	29.00	1.26
México	Centro	16.42	2.06	19.82	1.80	10.90	1.05
Jalisco	Occidente	9.15	1.29	8.58	1.26	9.31	1.47
Subtotal		82.84		83.62		49.21	
Total		91.24		91.37		90.67	

^a Participación porcentual de los estados en el PIB total de la división (PPD) e índices simples de concentración geográfica (ISCG).

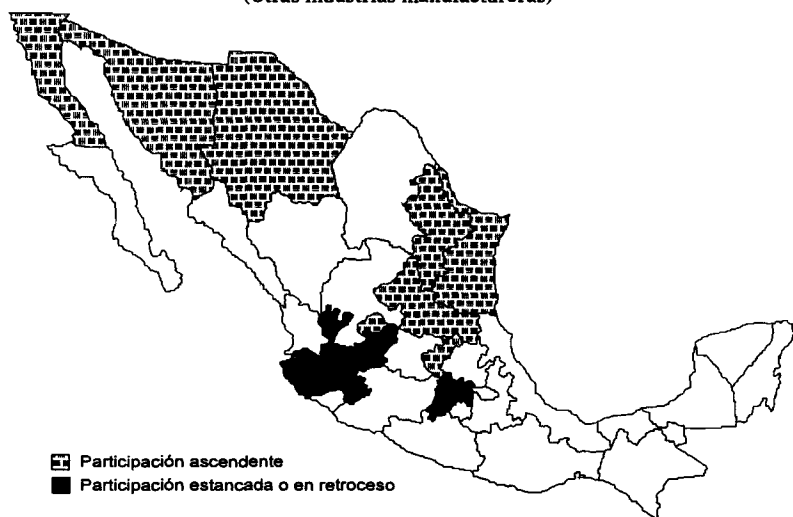
localización industrial en México con la instalación de los complejos exportadores de Hermosillo, Chihuahua y Ramos Arizpe. Estos complejos están constituidos por seis plantas que operan con los más avanzados sistemas de manufacturas flexibles. Junto con las plantas de Renault en Gómez Palacio, Nissan en Aguascalientes y en Silao, estos complejos representan la avanzada tecnológica de la industria mexicana del automóvil. Los autores de la investigación también señalan que cada complejo cuenta con una centena de proveedores regionales, nacionales e internacionales de diferentes niveles tecnológicos y de organización.

⁴⁹ Nótese, además, que la contribución al crecimiento general de la división "otras industrias manufactureras" había sido negativa en el periodo 1970-1985.

Hasta el inicio de los años ochenta, esta división estuvo concentrada en tres entidades federativas: Distrito Federal, México y Jalisco. En ellas se generaba un poco más de cuatro quintas partes del valor del producto divisional. En el periodo reciente se operó una completa reconfiguración de la geografía de esta actividad, implantándose en las esquinas noroeste y noreste del país (mapa 12).

MAPA 12. *División manufacturera IX*

(Otras industrias manufactureras)



Los nuevos estados productores, con excepción de Nuevo León, han definido ya una característica importante de especialización en esta actividad manufacturera, como lo revelan los ISCG. En algunos estados, como Aguascalientes y Baja California, estos índices muestran que las líneas de producción vinculadas con esta división manufacturera han cobrado ya una importancia local que quintuplica y triplica, respectivamente, la que tiene esta actividad en la escala nacional.

Aquí también ha sido determinante el papel de las empresas maquiladoras. La información agregada muestra que las fábricas de "ensamble de juguetes y artículos deportivos" era 23 en 1981, 26 en 1985 y 54 en 1997, con un índice de ocupación de fuerza de trabajo que pasó, con base 100 en 1981, a 272 en 1985 y 521 en 1997. La gran mayoría de estas empresas continúa localizándose en las entidades fronterizas.

IV. DESEMPEÑO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL DE LAS REGIONES

Un tema que no puede soslayarse es el que se refiere a la naturaleza de la desigualdad del desarrollo regional en México. Existe la presunción de que esta desigualdad tiene como base diferencias considerables en la eficiencia económica de las entidades federativas. Quienes asumen explícita o implícitamente este punto de vista casi siempre dejan de lado un hecho que tal vez constituya uno de los aspectos más característicos de la cuestión regional en México. Se trata de la reproducción de la heterogeneidad regional de la Nación en el interior de cada una de las regiones y, más concretamente, de cada entidad federativa. Este aspecto, cuya importancia fue muy destacada por Stern (1973) hace ya un cuarto de siglo, es considerado por la OCDE (1998) en su análisis de las características del desarrollo regional en México al finalizar el siglo XX.

En efecto, a pesar de las disparidades entre regiones y entidades federativas que muestran los diversos indicadores económicos examinados en los apartados precedentes —y queda claro que tales disparidades son en muchos casos realmente grandes—, el análisis de algunas variables sociales básicas llama a la prudencia a la hora de intentar sacar conclusiones. De acuerdo con el ya citado análisis de la OCDE, el examen de problemas como la pobreza o la dotación de infraestructuras lleva a considerar, aunque ello pa-

CUADRO 26. *Producción por empleado (PE) en actividades privadas no agrícolas, 1993^a*

(República Mexicana = 100)

<i>Estado</i>	<i>PE</i>	<i>Estado</i>	<i>PE</i>	<i>Estado</i>	<i>PE</i>
Aguascalientes	80	Guanajuato	80	Quintana Roo	76
Baja California	66	Hidalgo	100	Sinaloa	98
Baja California Sur	72	Jalisco	112	San Luis Potosí	100
Campeche	72	México	125	Sonora	94
Chihuahua	56	Michoacán	96	Tabasco	98
Chiapas	79	Morelos	96	Tamaulipas	68
Coahuila	97	Nayarit	90	Tlaxcala	86
Colima	83	Nuevo León	111	Veracruz	91
Distrito Federal	123	Oaxaca	89	Yucatán	83
Durango	71	Puebla	100	Zacatecas	82
Guerrero	80	Querétaro	105		
República Mexicana	100	Máxima/mínima	2	Desviación estándar	20

FUENTE: OCDE (1998).

^a Excluye petróleo, minería y petroquímicos.

rezca sorprendente, que los niveles de desarrollo interregionales e interestatales “son más homogéneos de lo que se esperaba”.

Una estimación de la productividad aparente del trabajo en el sector privado no agrícola y no petrolero⁵⁰ sugiere que las desigualdades entre estados en términos de eficiencia productiva son relativamente pequeñas. Como puede verse en el cuadro 26, este indicador muestra un coeficiente de variación de 0.2. Habida cuenta de las grandes diferencias entre estados con grandes bolsones de atraso económico y tecnológico, y estados con economías urbano industriales y de servicios modernos de apoyo a la producción, la anterior es una diferencia realmente poco significativa en el desempeño económico interregional.

El contraste de este indicador con las diferencias detectadas en los PIB por habitante de los estados parece sugerir que éstas, más que originarse en brechas estructurales de eficiencia económica y productividad, se explican por diferencias en las tasas de participación de la mano de obra. De estas consideraciones se desprende una hipótesis de interpretación de las desigualdades económicas entre las regiones de México, según la cual éstas son ante todo resultado de la desequilibrada localización territorial de las actividades productivas y no tanto de supuestos diferenciales de eficiencia en la utilización de los factores.

Esos desequilibrios de localización agudizan los fenómenos de marginación social en las regiones “atrasadas”, y tienden a realimentarlos al crear brechas regionales e interestatales de ocupación y por tanto de ingreso. Esta será una fuente fundamental de las grandes fracturas territoriales de la economía mexicana al inicio del siglo XXI. Este hecho tiende a agudizarse con la caída de la tasa de crecimiento desde el decenio de los ochenta, una de cuyas consecuencias es la disminución de la capacidad global de la economía —que ya era reducida— para crear empleo. De hecho, en los pasados diez años dicha capacidad cayó a uno de sus más bajos niveles históricos. Los datos del empleo formal (contabilizados a partir de los trabajadores asegurados en el IMSS) así lo muestran (cuadro 27).

En efecto, la escasa ocupación que se crea tiene una distribución regional desequilibrada. Entre 1988 y 1998 el sector formal generó un total neto de 3 millones 218 mil puestos de trabajo en todo el país. En ese lapso sucedieron tres fases de crecimiento y

⁵⁰ El sector petrolero se excluye para efectos de esta comparación para eliminar las distorsiones estadísticas que fueron comentadas en otra sección del presente trabajo.

CUADRO 27. *Variaciones acumuladas del volumen neto del empleo formal*

(Personas)

Estado y región	1988-1991	1992-1993	1994	1995	1996-1998	1988-1998
<i>Noroeste</i>	187 245	-31 807	23 631	-20 733	263 588	421 924
Baja California	43 227	800	15 928	18 928	143 146	222 029
Baja California Sur	9 540	-4 490	3 308	1 306	20 101	29 765
Sonora	68 130	-26 362	1 253	-17 553	75 502	100 970
Sinaloa	66 348	-1 755	3 142	-23 414	24 839	69 160
<i>Norte-centro</i>	272 197	-30 034	-67 141	-81 141	510 939	739 102
Chihuahua	81 669	-1	36 735	-12 570	145 732	251 565
Coahuila	74 507	-15 305	6 935	-8 743	118 004	175 398
Nuevo León	127 879	-16 665	18 007	-53 272	201 983	277 952
Durango	22 488	-3 865	5 977	-7 022	33 628	51 206
Zacatecas	-34 366*	5 802	-512	466	11 592	-17 019
<i>Golfo Huasteca</i>	54 023	-50 764	57 628	-93 036	182 808	150 569
Tamaulipas	20 608	-46 026	21 710	-7 364	94 879	83 807
San Luis Potosí	11 597	6 290	9 873	-26 054	33 8861	35 567
Veracruz	21 818	-11 028	26 045	-59 618	54 068	31 285
<i>Occidente</i>	312 675	10 883	49 317	-171 004	381 685	583 556
Nayarit	-1 646	13 797	-724	-18 732	15 893	8 588
Jalisco	188 522	-25 555	27 793	-83 149	191 448	299 059
Colima	4 408	2 887	7 269	-7 313	7 059	14 310
Michoacán	23 738	13 618	11 205	-16 036	27 674	60 199
Aguascalientes	29 703	1 587	-661	-8 821	34 748	56 556
Guanajuato	68 310	4 549	4 075	-36 953	104 863	144 844
<i>Centro</i>	724 918	-57 271	-38 333	-308 791	742 562	1 063 085
Querétaro	54 999	3 049	3 723	-11 164	56 818	107 425
Hidalgo	21 618	1 357	5 211	-11 511	24 691	41 360
Tlaxcala	9 842	-7 037	3 422	-1 483	18 549	23 293
Puebla	52 586	102	538	-26 494	107 952	
Distrito Federal	346 222	-44 592	-40 175	-166 003	332 516	422 968
Estado de México	221 065	-16 115	-5 389	-81 960	179 326	296 927
Morelos	18 586	10 965	-5 663	-10 176	22 710	36 422
<i>Sur</i>	163 104	-7 191	13 998	-85 994	175 710	259 627
Guerrero	36 154	805	-5 170	-20 051	5 566	17 304
Oaxaca	15 778	-1 059	6 579	-11 167	17 471	27 602
Chiapas	14 983	16 426	2 444	-6 141	-166	27 546
Tabasco	-63	-2 856	1 561	-14 692	19 952	3 902
Campeche	6 926	-1 222	3 858	-4 828	22 549	27 283
Yucatán	27 443	-22 942	6 637	-27 078	44 659	28 719
Quintana Roo	61 883	3 657	-1 911	-2 037	65 679	127 271
<i>Total nacional</i>	1 714 162	-165 184	173 382	-760 699	2 257 292	3 217 953

FUENTE: Elaboración propia con datos de la jefatura de servicios de afiliación, Instituto Mexicano del Seguro Social.

dos de contracción de la oferta de empleos. Entre 1988 y 1991 —después de cinco años de estancamiento— el volumen de ocupación se incrementó en 1 millón 714 mil empleos. En el bienio 1992-1993 el mercado de trabajo se contrajo y en el sector formal se suprimieron 166 mil puestos. En 1994 la oferta de empleos volvió a crecer, con 173 mil nuevas plazas. La recesión de 1995 suprimió 761 mil ocupaciones. En el trienio siguiente (1996-1998) el sector formal de la economía generó 2 millones 258 mil nuevas ocupaciones.

Poco más de la tercera parte (36%) de la precaria oferta decenal de empleo fue creada en las regiones Noroeste y Norte-centro. En relación con los tamaños relativos de las economías y la población del conjunto de los estados que las integran, estas fueron las regiones más favorecidas desde el punto de vista del empleo.

Un volumen de empleo ligeramente inferior al del Noroeste y el Norte-centro (33% del total decenal) fue creado en la región Centro. Esta es la región más poblada y la de mayor concentración económica del país (recuérdese que en ella habita 34% de la población nacional y se genera 42% del valor total del PIB). El contraste con las regiones nortenas es evidente: con una capacidad de producción que casi duplica a la del conjunto de las entidades fronterizas, el volumen de la oferta neta de empleos de la región central apenas alcanza a igualar a la de aquellas entidades. Es claro que, de mantenerse esta tendencia en los próximos años, se ampliará la disparidad de desarrollo, que ya es perceptible en varios indicadores.

Entre las regiones Norte y Centro se extiende, entre la costa del Pacífico y la Huasteca potosina, una amplia franja territorial que constituye una especie de "segunda frontera". Está constituida por las regiones Golfo-Huasteca y Occidente. La primera de ellas generó 5% del empleo formal neto en el decenio. Considerando su peso económico y demográfico, es un resultado muy pobre (por otra parte, un poco más de la mitad se creó en Tamaulipas, el estado fronterizo de esta región). El Occidente, por su parte, aportó 18% del empleo total. Después de los estados fronterizos del norte, esta región es la que obtiene la mejor relación entre los tamaños relativos de su población y economía y la creación de nuevas ocupaciones formales.

Sigue, por último, la región Sur. En estos diez años sólo creó un total neto de 259 mil empleos formales (9% de la oferta total de la Nación). De cada diez nuevos empleos creados en la región, seis

correspondieron a Quintana Roo y Yucatán (y la mayoría de éstos en actividades vinculadas directa o indirectamente con la exportación: turismo y maquilas).

El mercado de trabajo reproduce las fracturas territoriales de la economía y del desarrollo. La diferenciada capacidad de creación de empleos de las regiones muestra la existencia de una división cada vez más acentuada entre las entidades dinámicas de la franja norte del país y las del centro y el sur, que padecen, las primeras, un prolongado letargo económico y, las segundas, un rezaigo histórico en casi todos los planos del desarrollo. Es evidente que todo esto tiene importantes implicaciones para las políticas públicas y constituirá uno de los principales problemas que deberán intentar resolver los programas de desarrollo regional de México en el siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Appendini, K., y D. Murayama (1972), "Desarrollo desigual en México (1900-1960)", D. Barkin (comp.), *Los beneficiarios del desarrollo regional*, México, SepSetentas 52.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997), *América Latina tras una década de reformas*, Washington, BID.
- Banco Mundial (1997), *Mexico. Mobilizing Savings for Growth*, Mexico Country Management Unit. Latin American and Caribbean Region, Report núm. 16373-ME, Washington, Banco Mundial.
- Barrón, Ma. Antonieta (1997), *Empleo en la agricultura de exportación de México*, México, UNAM-Juan Pablos Editor.
- Bassols Batalla, A. (1964), "La división económica regional de México", *Investigación económica*, vol. 24, núm. 95, tercer trimestre, México, UNAM.
- Bataillon, C. (1988), *Las regiones geográficas de México*, novena edición corregida y puesta al día, México, Siglo XXI.
- (1997), *Espacios mexicanos contemporáneos*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- Carré, F., y A. De Séguin (1998), *Mexique, Golfe, Craïbes: Une Méditerranée Américaine?*, París, PUF.
- Carrillo, J., M. Mortimore y J. A. Estrada (1998), *El impacto de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de México. El caso de la industria de partes para vehículos y de televisores*, Santiago, CEPAL, LC/G.1994, septiembre.
- CEPAL (1995), *México: la industria maquiladora*, LC/MEX/L.263, México, 11 de abril.

- Dussel Peters, E. (1997), "La evolución de las exportaciones de confección mexicanas a los Estados Unidos (1900-1995)", E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (comps.), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM-Fundación F. Ebert-Editorial Jus.
- ERI, SC, (1994), *Estudio de Gran Visión del estado de Chiapas*, proyecto preparado para NAFIN, México.
- (1997), *Programa de Desarrollo de la Costa Grande de Guerrero*, preparado para la Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Godínez, V. M. (1995), "La industria manufacturera no maquiladora y la reforma económica", *Carta de ECOPI*, Economía y Política Internacional, A. C., año 1, núm. 1, enero-febrero, México.
- (1997), "Auge exportador sin crecimiento interno", *Carta de ECOPI*, Economía y Política Internacional, A. C., año III, núm. 14-15, México, marzo-junio.
- (1998), "México: liberalización económica con 'represión' institucional". Ponencia presentada en el Seminario "Perspectivas estratégicas de la relación México-Chile", Ministerio de Relaciones Exteriores, Algarrobo, Chile, 29-30 de octubre.
- Gómez Cruz, M. A. (1990), "La agromaquila hortícola: nueva forma de penetración de las transnacionales", *Comercio Exterior*, vol. 40, número 12, diciembre.
- Graizbord, B., y C. Ruiz (1999), "Reestructuración regional-sectorial en México, 1980-1993: una evaluación", *Comercio Exterior*, vol. 49, número 4, abril.
- Hernández Laos, E. (1984), "La desigualdad regional en México", R. Cordera y C. Tello (coordinadores), *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI.
- (1985), *La productividad y el desarrollo industrial de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hiernaux, D. (1998), "Reestructuración económica y cambios territoriales. Un balance 1982-1995", C. A. de Mattos et al (comps.), *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile y Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hoover, E. (1948), *The Location of Economic Activity*, Nueva York, McGraw-Hill.
- INEGI (1998), *Industria maquiladora de exportación, estadísticas económicas*, México, agosto.
- (1999), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Isard, I. (1956), *Location and Space Economy*, Cambridge, Mass, MIT Press.

- Isard, I. (1960), *Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science*, Nueva York, Wiley and Technology Press.
- Juan-Ramón, H. y L. A. Rivera-Bátiz (1996), "Regional Growth in Mexico: 1970-93", *IMF Working Paper*, Washington, Fondo Monetario Internacional WP/96/92, Washington.
- Lara, S. (1996), "Mercado de trabajo rural y organización laboral en el campo", H. Carton de Grammont (coordinador), *Neoliberalismo y organización social en el campo*, México, ISS-UNAM y Plaza y Valdés.
- Lemoine, J. E. (1973), "Causación acumulativa y crecimiento interregional en México", L. Solís (comp.), *La economía mexicana*, vol. II, *Política y desarrollo*, Serie de Lecturas 4 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.
- López Gallardo, J. (1998), *La macroeconomía de México: el pasado reciente y el futuro posible*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Marañón, B. (1997), "La agroexportación no tradicional de México y Perú", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 12, diciembre.
- Medellín, Rodrigo A. (1971), "La dinámica del distanciamiento económico social en México", M. S. Wionczek (comp.), *La sociedad mexicana: presente y futuro*, México, SepSetentas, SEP.
- Moore, B., J. Rhodes y P. Tyler (1986), *The Effects of Government Regional Economic Policy*, Londres, HMSO.
- Myrdal, G. (1959), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1998), *Desarrollo regional y política estructural en México*, París, OCDE.
- Perroux, F. (1969), *L'Économie du XX^e siècle*, París, PUF.
- Rama, R., y R. Vogorito (1979), *El complejo de frutas y legumbres en México*, México, Editorial Nueva Imagen e Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.
- Ramírez, J. C. (1999), "Los nuevos factores de localización industrial en México. La experiencia de los complejos automotrices de exportación en el norte", *Economía Mexicana*, Nueva Época, vol. VIII, núm. 1, primer semestre.
- Ruiz Chiapetto, C. (1993), "El desarrollo del México urbano: cambio de protagonista", *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 8, agosto.
- Ruiz Durán, C. (1997), "Lo territorial como estrategia de cambio", E. Dussel Peters et al (comps.), *op. cit.*, México, UNAM, Fundación F. Ebert y Editorial Jus.
- Schwentesius Rinderman, R., y M. A. Gómez Cruz (1997), "Competitividad de las hortalizas mexicanas en el mercado estadounidense", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 12.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1997), *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo*, México, Presidencia de la República.

- Solís, L. (1970), *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI.
- Stern, C. (1973), *Las regiones de México y sus niveles de desarrollo socioeconómico*, México, El Colegio de México.
- Suárez, B. (1995), "La apertura comercial y los cultivos de exportación: las frutas y las hortalizas", *Análisis Económico*, Universidad Autónoma Metropolitana, vol. XII, núm. 27.
- Unikel, L. (1976), *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.
- Wilkie, J. W. (1967), *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, edición en español del FCE, 1978.
- Williams, J. G. (1965), "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of Patterns", *Economic Development and Cultural Change*, 13 (4).
- Wong González, P. (1997), "Integración de América del Norte: implicaciones para la competencia y competitividad internacional de las regiones", Santiago, ILPES-CEPAL, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, Serie Investigación, documento 97/17.
- Yanagihara, T., y Y. Hisamatsu (1997), "Development Strategy Reconsidered: Mexico 1960-1994", mimeografiado.
- Yates, P. L. (1965), *El desarrollo regional de México*, México, Banco de México, 3ª edición.

6. DOS DECENIOS DE POLÍTICA SOCIAL

Del universalismo segmentado a la focalización

Marc Rimez y León Bendesky***

INTRODUCCIÓN

LAS POLÍTICAS sociales son inseparables del modelo de desarrollo y de las políticas económicas seguidos por el país en el cual se aplican. En general, tienen los mismos fundamentos ideológicos que el modelo de desarrollo. Las políticas sociales guardan una estrecha relación con las políticas económicas. En particular: i) el contexto en el cual se aplican está directamente relacionado con las políticas de empleo y de ingresos, y con ciertas políticas sectoriales, como las agrícolas o regionales, y ii) los problemas que enfrentan dependen del desarrollo general del país y de los montos y la distribución de los ingresos de las diferentes categorías de población.

Las políticas sociales combinan varios objetivos relacionados entre sí: i) la dilución del “riesgo” individual frente a ciertas situaciones por medio de sistemas basados en su repartición social; ii) asegurar con sistemas de cobertura universal la satisfacción de ciertas necesidades sociales básicas, que no pueden ser cubiertas o pueden serlo imperfectamente por sistemas de mercado; iii) una función redistributiva —al privilegiar la atención de las necesidades de ciertos grupos sociales desprotegidos, mediante la lucha contra la pobreza— y en particular una erradicación de la extrema pobreza; iv) asegurar una función de integración social, que es factor de cohesión social y de estabilidad (y legitimación) política, a su vez factores de competitividad económica.

Sin entrar en el debate teórico correspondiente, se considerará que las políticas sociales deben integrar de alguna manera, aun en grados diversos, esos diferentes objetivos para cumplir con sus propósitos. La política social no se puede reducir a simples acciones de lucha contra la pobreza o la extrema pobreza. En esa concep-

* Economista belga. Investigador asociado del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de la Universidad Libre de Bruselas.

** Director de Economía Regional e Internacional, S. C., México.

ción, la política social contribuye a satisfacer “derechos sociales” de los ciudadanos y/o de los residentes, y no sólo proporcionan ciertos beneficios a determinados grupos socioeconómicos de la población.

En ningún país las políticas sociales pueden pretender alcanzar plenamente sus objetivos, en particular por la limitación de recursos humanos y financieros públicos y privados para cubrir necesidades por definición ilimitadas. Esa restricción es más grande en el caso de los países en desarrollo y en la América Latina, región donde ella se agudizó en los años ochenta, cuando estalló la crisis del modelo de desarrollo, en particular la crisis fiscal.

Durante el periodo de sustitución de importaciones esas restricciones llevaron a la mayor parte de la región a aplicar políticas sociales de tipo universalista, con una cobertura limitada —el llamado “universalismo segmentado”— dirigida principalmente a los grupos de trabajadores organizados y a las clases medias urbanas y rurales, con grados diversos de calidad en la prestación de los servicios. Por su lado, desde hace mucho tiempo, el decil más rico de la población latinoamericana cubre una parte considerable de sus necesidades sociales en sistemas e instituciones privados, nacionales o extranjeros, regidos por el mercado; esta tendencia es más pronunciada cuando la calidad de los servicios públicos es deficiente. Asimismo, durante ese periodo hubo un esfuerzo importante para luchar contra la “marginalidad” (más que contra la pobreza), por medio de la provisión de servicios sociales e infraestructura básica a los nuevos grupos de población urbanos y en menor medida a los núcleos rurales.

Dichas políticas corresponden al ejercicio de derechos sociales, a menudo inscritos en las constituciones de los países latinoamericanos, aun cuando los Estados no llegan a garantizar el ejercicio efectivo de esos derechos a toda la población por falta de recursos humanos, financieros y de infraestructura.

A partir de 1982 los gobiernos mexicanos han introducido drásticas reformas en la concepción de las políticas sociales. Inspiradas en el enfoque neoliberal y las políticas en vigor en los Estados Unidos, promovidas en particular por el Banco Mundial, esas reformas se realizan en un contexto de estancamiento económico y crisis fiscal, en el cual el gasto social se convierte en una variable de ajuste privilegiada para el manejo fiscal.

Las reformas tienden a reelaborar las políticas de carácter uni-

versalista y a reducir su ámbito de aplicación, junto con la privatización progresiva de ciertos segmentos de la educación, la salud y últimamente el sistema de seguridad social. En paralelo, se promueven nuevos programas focalizados, en particular el Pronasol y el Progreso. Algunos instrumentos específicos, como el sistema Conasupo, sufrirán igualmente una profunda transformación, en el sentido de una racionalización y una mayor focalización.

En general, se puede adelantar como hipótesis universal que, después de las reformas de los pasados 15 años, México cuenta con políticas sociales que combinan algún grado de universalismo para la provisión de los principales servicios sociales básicos con ciertos programas focalizados, en particular en la lucha contra la extrema pobreza. Esa combinación de cobertura universal limitada con programas encaminados a la pobreza extrema corresponde a las más recientes recomendaciones de los organismos internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

En todo caso, los cambios operados en este terreno obedecen antes que nada a las condiciones sociales y económicas internas, pero se remiten, también, a los estilos de gestión pública promovidos por los organismos financieros multilaterales y a una concepción del Estado y la sociedad que se ha extendido en gran parte del mundo como una ideología que define aspectos centrales de la llamada globalización. Este ensayo describe y analiza las principales tendencias de la política social en México en los pasados 20 años.¹

I. LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA POLÍTICA SOCIAL

El principio normativo que rige la definición y la conducción de la política social en México se basa en el objetivo de garantizar a todos los mexicanos la igualdad de oportunidades para participar en los beneficios del desarrollo, buscando limitar la exclusión que provoca la pobreza. Este principio general ha sido formulado de diversas maneras en el planteamiento de los distintos programas contra la pobreza que se han instrumentado por más de 25 años en el país. Pero el objetivo de superar los cada vez menores niveles de bienestar de una gran parte de la población se enfrenta con una

¹ En el ámbito metodológico, cabe aclarar que no es objetivo de este trabajo evaluar las políticas sociales aplicadas en México en términos de su efecto en la cobertura de los servicios o la reducción de la pobreza.

situación en la que los recursos y las acciones emprendidas por el gobierno para satisfacer las crecientes necesidades sociales son claramente insuficientes. Cálculos oficiales indican que hoy existen en el país alrededor de 26 millones de personas en condiciones de pobreza extrema y 14 millones más en condiciones de pobreza.²

Los derechos sociales abarcan al conjunto de la población y, por tanto, a un entorno mayor que ese enorme segmento de pobres para el que existen políticas de carácter específico. Esto quiere decir que hay políticas de alcance universal y otras de tipo focalizado, muchas de estas últimas de una naturaleza eminentemente de ayuda, y en ocasiones hasta de contenido clientelar con objetivos políticos y, en ciertos momentos, con fines electorales.

En su artículo 25 la Constitución mexicana otorga, en especial al Poder Ejecutivo, una serie de facultades en materia económica y social, estableciendo un conjunto de principios y objetivos que enmarcan la política de desarrollo. El Estado tiene la rectoría en el proceso de desarrollo para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico, del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, para el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, grupos y clases sociales. Así, la Constitución contiene preceptos básicos para la orientación del desarrollo. En el marco de la política social se destacan los siguientes: *i)* el derecho universal a recibir educación; *ii)* el derecho a la protección de la salud; *iii)* el derecho a la vivienda digna y decorosa, y *iv)* los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

De tal manera, la política social no es únicamente aquella dirigida al combate contra la pobreza, aunque en México hay en la actualidad un gran sesgo en la asignación de los recursos públicos para atender dicha condición, en la que vive casi 40% de la población. En términos más generales, la política social conviene en que la generación de oportunidades de ocupación productiva y remunerada es el mecanismo idóneo para promover la equidad. Por eso, el crecimiento económico es una condición necesaria, aunque no suficiente, para cumplir con los fines de esa política. En la medida en que grupos cada vez más grandes de individuos y familias son marginados de las fuerzas dinámicas de la economía y de

² Moctezuma (1999).

la sociedad, se aprecia que el crecimiento del producto interno bruto, en particular en los pasados 20 años, ha sido no sólo demasiado reducido en términos cuantitativos sino también inadecuado en su contenido sectorial y tecnológico y, además, distorsionador en su despliegue territorial, para convertirse en una fuerza de arrastre de un proceso virtuoso de mayor equidad y eficiencia.

La política social enfrenta hoy una doble situación creada, por un lado, por las transformaciones en el funcionamiento de la economía, tanto en términos productivos como de organización e institucionales, que están asociadas con la fase actual de mundialización del capital. Estas condiciones imponen nuevas exigencias en la sociedad y el Estado, en materias como la educación y la capacitación para el trabajo, las relaciones laborales, los sistemas de seguridad, salud y pensiones o el financiamiento de la vivienda. Pero, por otro lado, exige una reacción eficaz frente a los grandes desplazamientos sociales que provoca el mismo proceso económico general, y que se manifiestan en el desempleo y el subempleo, así como en la creciente marginación y pobreza de gran parte de la población del país. Estas son, también, expresiones fehacientes de las reformas económicas y de la modernización que, en conjunto, constituyen elementos centrales de lo que se ha llamado el proceso de transición de la sociedad mexicana.

Los distintos cauces de la política social se pueden integrar en la noción de seguridad humana. En ella se conjuntan la seguridad nacional, pública, alimentaria y social, todos ellos aspectos esenciales del proceso de desarrollo de un país.³ Cuando una sociedad se va haciendo más heterogénea en términos generales del bienestar, el concepto mismo de la seguridad tiende a exponerse de modo más evidente en sus diversas dimensiones.

La evolución del gasto social en México desde 1982 está enmarcada en las condiciones de lento crecimiento que caracterizan a la economía mexicana en el periodo que aquí se considera. No debe perderse de vista que no sólo la tasa de crecimiento del PIB ha sido reducida (2.1% en promedio anual) sino que, además, tuvo grandes fluctuaciones y fue negativa en 1983, 1986 y 1995, lo que acrecienta el costo económico y social del largo periodo de estancamiento productivo y ocasiona, también, una desigual distribución de los recursos entre grupos de la población, sectores de la producción y regiones geográficas. Este efecto adverso del entor-

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994).

no recesivo y de las sucesivas crisis se observa en las variaciones del gasto social como proporción del PIB e, igualmente, en las que se presentan en el gasto *per capita*. También se observa que la disminución de los recursos públicos y la reducción del ámbito de las funciones del Estado en ese periodo significaron que una mayor parte del presupuesto total se dedicara al gasto social.⁴

CUADRO 1. *Evolución del gasto social, 1982-1995*

<i>Periodo</i>	1982-1989	1990-1995
Gasto social/PIB	8.1	10.8
Gasto social <i>per capita</i> ^a	149.7	202
Gasto social real <i>per capita</i> (1980 = 100)	69.5	94
Gasto público social/gasto público total	34.1	58.3

FUENTE: Cominetti y Ruiz (1998).

^a Dólares de 1987.

El gasto social en México está ubicado en una situación intermedia en el contexto de los países latinoamericanos. En Argentina, este gasto como proporción del PIB fue 15.3 y 17.8% en los periodos señalados, en Brasil fue 15.4 y 20.6%, en Chile 18.3 y 13.3% y en Costa Rica 16.9 y 19.8% respectivamente. Las proporciones más reducidas ocurrieron en países como Perú con 3.6 y 2.1% o Bolivia con 3.5 y 5.3%. En promedio, para la región las proporciones fueron de 10.2 y 10.6% cuando se considera el gasto ejercido por el gobierno federal. En términos del gasto por habitante también se aprecian las diferencias de la situación mexicana, sobre todo en el primer periodo señalado, ya que los valores promedio fueron de 177.8 y 202.3 dólares. Sin embargo esos valores contrastan con los de los países del Cono Sur, ampliamente superiores; por ejemplo, en Argentina los valores fueron 520.6 y 633.4 dólares, en Uruguay 388.9 y 542.1 e inclusive en Brasil 280.9 y 364.3, mientras que en Bolivia las cifras fueron 27 y 40.2 y en Perú 44.6 y 20.6 dólares por habitante.

II. LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social en México puede ordenarse en una serie de etapas sucesivas a partir del final de la lucha revolucionaria. De modo esquemático puede señalarse que entre 1920 y 1940 esa política se asoció con una importante movilización popular que implicó el

⁴ Entre 1990 y 1997 la parte del gasto programable del gobierno federal destinado al rubro del desarrollo social representó 8% del producto interno bruto.

CUADRO 2. *Evolución del gasto público social en América Latina, 1989-1995*

	Porcentaje del PIB	Real per capita (dólares de 1987)	Real per capita (1980-1981 = 100)	Gasto público total (porcentaje)
<i>Rango alto</i>	15.8	363.9	100.0	49.9
Argentina	16.4	576.1	90.1	52.7
Brasil ^a	15.7	287.7	119.1	50.3
Chile	16.6	287.0	96.0	60.9
Costa Rica	17.6	295.9	116.3	54.9
Panamá	17.5	390.3	120.5	33.0
Uruguay	17.3	448.0	111.5	63.4
Venezuela ^{a,c}	9.7	262.6	65.5	34.5
<i>Rango medio</i>	8.8	108.3	93.7	34.9
Colombia	9.0	109.6	158.8	40.9
Ecuador	10.0	120.1	81.3	39.6
El Salvador	6.8	63.3	57.6	24.4
Honduras	7.5	70.1	134.9	29.8
México	9.1	171.3	81.7	41.9
Nicaragua	10.5	115.1	47.6	32.7
<i>Rango bajo</i>	4.3	39.5	92.4	30.7
Bolivia	4.4	34.2	95.2	31.0
Guatemala	4.6	41.0	71.7	35.7
Paraguay	3.8	37.6	143.0	34.8
Perú ^b	3.5	43.5	52.2	18.7
República Dominicana ^a	5.4	41.2	99.8	36.1
<i>Promedio</i>	10.3	188.6	95.1	39.6

FUENTE: Elaborado con datos de Cominetti y Ruiz (1998).

^a 1990.^b Promedio 1990-1991.^c Se incluye aquí ya que el criterio de selección es con base en el *gasto per capita*.

reparto de activos, los cuales se convirtieron en un armazón patrimonial de carácter individual y de las comunidades. El gasto social se encaminó en buena medida a la actividad educativa, en cumplimiento del artículo 3º constitucional. Se dio curso a la reforma agraria conforme con lo establecido en el artículo 27 para atender las demandas de los campesinos y productores agrícolas en el país, y empezó la organización formal, que se convirtió en corporativa, de los campesinos. En el marco del artículo 123 se fomentó la organización sindical, la creación de cooperativas y de asociaciones mutualistas, además de otros modos de protección del trabajo y del salario. En esa época se creó un conjunto de instituciones para impulsar el desarrollo en el marco de una superación del bienestar social; entre ellas destacan el Banco de México,

la Nacional Financiera, el Banco de Crédito Agrícola, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Comisión Nacional de Irrigación.

En el periodo que abarca de 1940 a 1982, la base de la política social fue el llamado universalismo segmentado, que buscaba ofrecer una amplia cobertura de los derechos sociales a la población, pero que en la realidad sólo llegó a las clases medias y a los trabajadores del sector formal o que se han organizado. Así, se extendió la conformación institucional de la política de desarrollo en el marco de lo que se ha caracterizado como un pacto de naturaleza corporativa y popular. Esta etapa correspondió a lo que podría llamarse la creación de un "Estado benefactor" sostenido en el proceso de alto y continuo crecimiento del producto. En esta etapa se extendió el entramado institucional asociado con la política social, con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), el Banco de Crédito Rural (Banrural) y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), entre otros.

Durante ese periodo se definió una característica significativa del modo en que se instituyó la política social en México, puesto que los componentes de la seguridad social se establecieron sobre la base de los derechos y las obligaciones de los trabajadores, y no de los ciudadanos. Esto llevó a una selectividad y diferenciación en el acceso a los servicios y las prestaciones, y se prestó a un control social de esencia corporativa ligado de modo estrecho con el partido oficial y con el propio gobierno. Debido a esa selectividad, se fue abriendo una brecha social entre los grupos que demandaban atención y las formas institucionales en que ésta se atendía. Así, algunos grupos quedaron cada vez más al margen de los beneficios, entre ellos, por ejemplo, los jornaleros agrícolas, los colonos populares, una parte importante de la población rural y la creciente masa de trabajadores informales.

La tercera etapa, que se inició en 1982, se puede señalar como de transición e intento de reconstruir una nueva relación entre el Estado y la sociedad. El propio desgaste del modelo de crecimiento económico provocó el de la política social y, por ello, puso en riesgo el orden político construido durante decenios, cada vez más inestable y conflictivo. Las mismas crisis económicas generaron un progresivo deterioro de las instituciones vinculadas con

el bienestar social y exigieron la aplicación de políticas especialmente dirigidas a abatir el aumento del rezago, la marginación y la pobreza. Los procesos de reforma de la economía y la incapacidad de asentar una nueva fase de crecimiento elevado y sostenido del producto, provocaron el debilitamiento de las relaciones y de las identidades sociales fraguadas a lo largo de los decenios anteriores. Así, crecieron los grupos sin acceso a los servicios de asistencia y previsión social, debido a la menor capacidad de generar empleos formales.

Este proceso fue desarticulando la estructura institucional que funcionó como una eficaz manera de ordenamiento social y político, y que se constituyó en torno del eje definido por empleo-sindicatos-seguridad social. Se fractura la relación entre el desarrollo nacional y el bienestar social, lo que repercutió adversamente en las bases sociales del consenso nacional y, también, en las fuentes de los recursos que proveían a la política social.

En este marco se han instrumentado varias acciones para dismantelar partes de la política social que hoy se asocian con usos de los recursos fiscales y modos de intervención estatal considerados ineficientes en términos financieros y generadores de distorsiones en la conformación de las estructuras del mercado, que habrían de generar una mejor asignación de los recursos y nuevas maneras de participación y competencia entre los agentes sociales y económicos.

Uno de los casos que ilustran de modo fehaciente estas nuevas tendencias y los criterios actuales de la gestión de los asuntos públicos, y que se asientan en el ámbito de las políticas de apoyo social a grupos de alta vulnerabilidad, es la Conasupo. Asimismo, su evolución es un ejemplo en particular ilustrativo de los cambios en las políticas generales de subsidios. Éstos pasaron de ser universales a focalizados, hasta ser de manera progresiva muy reducidos y finalmente suprimidos.

La Conasupo se creó en 1961 como un órgano paraestatal con el fin de organizar las diversas actividades que desarrollaba el gobierno para regular la producción y distribución de productos agrícolas desde el decenio de los treinta. Era el instrumento para promover el desarrollo económico y social del país mediante funciones tales como la regulación del mercado de productos básicos para la subsistencia popular, administrando la relación entre los productores y los consumidores, y eliminando los altos costos y las ineficiencias generadas por los intermediarios. Con ello se ex-

tendía una protección a los consumidores y a los productores de más bajos ingresos, al asegurar a los primeros el acceso a los bienes básicos y a los segundos los medios adecuados de subsistencia con sus actividades, y ello por medio de un mayor poder de compra mediante los precios de garantía. Conasupo llegó a tener el control de una parte importante de la cadena alimentaria del país, con sus políticas de apoyo a los precios, el procesamiento de los productos, almacenamiento, distribución y la regulación comercial mediante la concesión de permisos de importación.⁵

La reforma de Conasupo se planteó como parte de las políticas de liberación de la economía iniciadas desde 1982, pero su reestructuración principió en el periodo 1989-1991, mediante una gran disminución de su intervención directa en el proceso de producción, distribución y consumo de alimentos (en 1994 esta entidad adquirió 7.7 millones de toneladas de maíz, equivalentes a 40% del total de la cosecha nacional, lo que da un indicio de su relevancia como agente del mercado). La reestructuración abarcó desde la eliminación de las actividades agroindustriales, la supresión de los precios de garantía para los productores y de los permisos de importación para los productos básicos (ya que entraron en vigor los compromisos del Tratado de Libre Comercio y de la Ronda Uruguay del GATT) hasta, finalmente, su desaparición. Con ello, se redujeron las transferencias a los productores rurales y los subsidios a algunos alimentos básicos, como la leche y la tortilla.

Algunas de sus funciones fueron adoptadas por la entidad denominada Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) y se mantienen algunos subsidios al consumo de tortillas y de leche en polvo para la población más pobre. La última etapa de la reforma de Conasupo inició en 1995, cuando se redujeron las intervenciones directas en la fijación de precios y se consumó la transferencia de las bodegas rurales a los productores agrícolas. Las operaciones de Distribuidora e Impulsora Comercial (Diconsa), Leche Industrializada (Liconsa) y del Fideicomiso Liquidador del Subsidio a la Tortilla (Fidelist) pasaron al ámbito de competencia de la Secretaría de Desarrollo Social. Las actividades de Conasupo concluyeron el 31 de marzo de 1999, en un marco en el que persisten los problemas estructurales en el agro y en el que se carece de programas, instituciones y políticas de carácter integral para el desarrollo rural.

⁵ Véase Yúnez-Naude (1998).

III. LA COBERTURA UNIVERSAL

La política social de sentido universal que aplica el Estado se inserta en un ámbito que considera las condiciones del proceso general de desarrollo. Por tanto, señala como su objetivo explícito elevar la calidad de la vida y generar las condiciones para el mejoramiento de los recursos humanos. Esto se encamina a aumentar la competitividad y permitir la mayor incorporación de la población al trabajo y con mejores remuneraciones.⁶

Por ello, la educación es un elemento central de la política social, a la cual se destina una parte muy importante de los recursos públicos presupuestarios. Las principales medidas en el campo educativo consisten en la ampliación de la cobertura y el incremento de la calidad. En el país persiste el problema del acceso a los grandes educativos básicos, primaria y secundaria, es decir, un ciclo de nueve años de preparación. Ello afecta a los grupos más vulnerables por vivir en zonas rurales y zonas urbanas marginales, donde existe mayor pobreza, e igualmente afecta a los jornaleros agrícolas migrantes y a las comunidades indígenas. Se estima que aún existe una población de 2 millones de niños entre 6 y 14 años que no tienen acceso al sistema educativo. Para alcanzar los objetivos planteados por la política educativa se han aplicado mecanismos de descentralización del gasto, de gestión institucional, para elevar la escolaridad de la población de hasta 15 años de edad de un promedio de 6.5 hasta 7.5 años de escuela en el periodo de 1990 a 2000 y hasta 9 años en 2010, y, al mismo tiempo, reducir el analfabetismo de 12 a 7% en ese decenio. En 1997 el 78% de la población económicamente activa, que era en total de 38.3 millones de personas, tenía una escolaridad que llegaba hasta la secundaria, ya fuera completa o incompleta.

Hay que destacar que, si bien en el discurso del gobierno mexicano —como en el de los principales organismos internacionales y regionales, desde la CEPAL hasta el Banco Mundial— la educación es considerada como uno de los instrumentos centrales de las políticas sociales que deben permitir mejorar la igualdad de oportunidades, esa prioridad no se ha reflejado en el gasto fiscal dirigido al financiamiento de la educación. En efecto, hasta 1993 la participación de la educación en el gasto social y en el PIB fue inferior al alcanzado en 1982.

En cuanto a la salud, hay rezago en la cobertura de tipo univer-

⁶ Del Val (1997).

sal, ya que alrededor de 4 millones de personas no tienen acceso regular a los servicios. Por otra parte, estos servicios son muy heterogéneos en su calidad y disponibilidad, por lo que su eficiencia continúa siendo muy limitada, sobre todo en el marco de una creciente demanda generada por el constante aumento de la población y el incremento de la esperanza de vida. En este caso también se han aplicado amplias medidas de descentralización hacia los gobiernos estatales y municipales, para extender la oferta de los servicios y proporcionar lo que se denomina paquete básico de salud, destinado a la población rural y urbana de más bajos ingresos, siguiendo los criterios generales planteados por la política de combate a la pobreza.

Se calcula que en México casi la cuarta parte de las viviendas tiene condiciones que se consideran inadecuadas. Esto significa 4.6 millones de viviendas —de un total de 19.4 millones registrado por el Censo de Población de 1995— que albergan a alrededor de 21.6 millones de personas. Por ello, la vivienda constituye un aspecto central de la política social en general y de los distintos programas especiales de atención a grupos de la población. La política de vivienda plantea satisfacer las necesidades mediante el apoyo a la producción, financiamiento, comercialización y titulación de la propiedad. La orientación reciente en este campo es hacia el desarrollo e integración del mercado de la vivienda, en el que los demandantes sean sujetos de crédito y elijan libremente el tipo de habitación que puedan obtener. En cuanto a la oferta, pretende crear condiciones para que la construcción de vivienda popular sea una actividad rentable y dinámica.⁷

La evolución del gasto público en el periodo comprendido entre 1982 y 1995⁸ muestra los efectos de las fases de recesión y recuperación del ciclo económico de ese periodo de transición alargado. Al respecto, debe recordarse que la tasa de crecimiento del producto fue negativa en 1983, 1986 y 1995, lo que agravó la situación de virtual estancamiento que ha padecido la economía mexicana a lo largo de 18 años. El gasto público se fue reduciendo de modo apreciable durante todo el periodo, como producto de la misma crisis, pero también como una expresión de las políticas de ajuste

⁷ De Pablo (1998).

⁸ En esta sección se ilustran las tendencias del gasto público hasta el año 1995 a partir de las cifras contenidas en Cominetti y Ruiz (1998). Dichas cifras constituyen una serie de datos metodológicamente compatibles y, además, comparables con la situación de otros países de la región. Por otra parte, no son forzosamente compatibles con los datos presentados en las estadísticas gubernamentales.

aplicadas sobre todo en el terreno fiscal. Dicho gasto cayó 21% en términos reales en 1983 y mantuvo su reducción hasta 1989; a partir de entonces comenzó a subir hasta la crisis de 1995, cuando bajó de nuevo 9.5%. En cuanto al gasto social total, éste se redujo 30% en 1983 y sólo hasta 1992 recuperó el que había alcanzado diez años antes. En ese año el gasto social representó una proporción más elevada del PIB, lo que indica el efecto de la recomposición de las erogaciones del gobierno provocada por las nuevas pautas de la política fiscal en el marco de las redefiniciones del déficit público. En términos cuantitativos, el gasto social se elevó en general en valores reales y ocupó una porción mayor del gasto público. Ese fenómeno refleja, en parte, la redefinición de las funciones del Estado y la reducción del ámbito de su intervención en el proceso de desarrollo económico, en particular la reducción drástica de la inversión pública.

Hacia fines del sexenio que terminó en 1994, el gasto en educación alcanzó 4.5% del PIB, en salud y seguridad social 4.1% y en vivienda 1.2%. Educación y salud y seguridad social representan la mayor parte del gasto social; sin embargo, fueron reduciendo su participación, en el primer caso de 41.5% del total a 37.8%, y en el segundo de 35.2 a 30%, mientras que el gasto en vivienda pasó de 6 a casi 22%, con un salto notorio a partir de 1992.

Medido en dólares *per capita* el gasto social cayó mucho después de la crisis de 1982 (27%) y hasta 1992 no recuperó el nivel de aquel año; esto indica el gran costo social de la crisis económica durante el decenio de los ochenta, que coincide con la etapa en que se realizaron extensas transferencias de recursos al exterior por concepto del servicio de la deuda externa. El índice del gasto social real *per capita* (con base en 1980) se redujo de manera constante casi 44% de 1982 hasta 1988, lo que coincide con una etapa en la que el PIB tuvo una tasa nula de crecimiento, alcanzó el mismo nivel en 1992 y sólo se recuperó 16% en 1994. Estos datos indican las presiones que ha habido sobre el gasto social en el lapso en que la economía mexicana presentó un periodo de largo estancamiento con crisis severas que afectaron los recursos financieros del Estado.

IV. LAS POLÍTICAS ENCAMINADAS AL COMBATE A LA POBREZA: ANTECEDENTES

Las políticas de atención a la pobreza extrema constituyen crecientemente una parte nodal de la política social del gobierno. Se

CUADRO 3. *Gasto público social, gobierno central, 1982-1995*

(Millones de pesos de 1993)

Año	Educación	Salud y seguridad social	Laboral	Vivienda	Otros	Gasto social total	Gasto público total
1982	34 478	42 433	0.975	7 216	19 939	120 614	318 036
1983	32 923	31 680	0.355	9 715	9 266	83 940	250 769
1984	33 548	28 975	0.402	13 202	10 939	87 067	253 501
1985	34 214	29 627	0.406	15 042	13 607	92 898	237 986
1986	28 898	28 887	0.341	14 751	9 712	82 591	209 867
1987	29 945	27 881	0.346	17 322	8 602	84 098	209 060
1988	26 682	25 687	0.310	14 515	5 895	73 092	175 343
1989	29 869	29 796	0.319	14 127	5 273	79 387	173 241
1990	34 820	33 476	0.335	15 242	6 796	90 671	181 586
1991	40 923	39 340	0.369	14 068	10 614	105 316	186 132
1992	46 803	42 037	0.360	33 671	14 522	137 395	192 308
1993	54 556	46 090	0.384	32 535	1 427	147 836	203 164
1994	60 858	48 364	0.710	3 513	15 962	161 035	224 420
1995	52 735	43 004	0.871	-	13 960	-	202 960

FUENTE: Cominetti y Ruiz (1998).

CUADRO 4. *Gasto público social, gobierno central, 1982-1995*

(Porcentaje del PIB)

Año	Educación	Salud y seguridad social	Laboral	Vivienda	Otros	Gasto social total	Gasto público total
1982	3.8	3.6	0.1	0.6	1.7	9.7	25.7
1983	2.8	3.0	0.0	0.9	0.9	7.6	22.6
1984	2.9	2.8	0.0	1.3	1.0	8.0	23.2
1985	2.9	2.8	0.0	1.4	1.3	8.3	21.4
1986	2.6	3.0	0.0	1.5	1.0	8.2	20.8
1987	2.6	2.7	0.0	1.7	0.8	7.9	19.6
1988	2.6	2.8	0.0	1.6	0.6	7.6	18.3
1989	2.6	3.0	0.0	1.4	0.5	7.6	16.5
1990	2.7	3.1	0.0	1.4	0.6	7.9	15.8
1991	3.1	3.6	0.0	1.3	1.0	9.0	15.9
1992	3.5	3.8	0.0	3.0	1.3	11.6	16.3
1993	4.1	4.1	0.0	2.9	1.3	12.4	17.0
1994	4.5	4.1	0.1	3.0	1.4	13.1	18.2
1995	3.9	3.6	0.1	-	1.2	-	16.9

FUENTE: Cominetti y Ruiz (1998).

considera que están en esa situación los grupos sociales que de modo transitorio, pero en especial de manera permanente, no pueden superar sus precarias condiciones de vida. Ello es así porque carecen de los mínimos de bienestar, de las capacidades y de las oportunidades para insertarse de modo productivo en los pro-

CUADRO 5. *Composición sectorial del gasto social, 1982-1995*

(Porcentaje)

Año	Educación	Salud y seguridad social	Laboral	Vivienda	Otros	Gasto social total
1982	41.5	35.2	0.8	6.0	16.5	100
1983	39.2	37.7	0.4	11.6	11.0	100
1984	38.5	33.3	0.5	15.2	12.6	100
1985	36.8	31.9	0.4	16.2	14.6	100
1986	35.0	35.0	0.4	17.9	11.8	100
1987	35.6	33.2	0.4	20.6	10.2	100
1988	36.5	35.1	0.4	19.9	8.1	100
1989	37.6	37.5	0.4	17.8	6.6	100
1990	38.4	36.9	0.4	16.8	7.5	100
1991	38.9	37.4	0.4	13.4	10.1	100
1992	34.1	30.6	0.3	24.5	10.6	100
1993	36.9	31.2	0.3	22.0	9.7	100
1994	37.8	30.0	0.4	21.8	9.9	100
1995	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Cominetti y Ruiz (1998).

CUADRO 6. *Composición sectorial del gasto social, 1982-1995*

(Porcentajes del gasto público total)

Año	Educación	Salud y seguridad social	Laboral	Vivienda	Otros	Gasto social total
1982	15.7	13.3	0.3	2.3	6.3	37.9
1983	13.1	12.6	0.1	3.9	3.7	33.5
1984	13.2	11.4	0.2	5.2	4.3	34.3
1985	14.4	12.4	0.2	6.3	5.7	39.0
1986	13.8	13.8	0.2	7.0	4.6	39.4
1987	14.3	13.3	0.2	8.3	4.1	40.2
1988	15.2	14.7	0.2	8.3	3.4	41.7
1989	17.2	17.2	0.2	8.2	3.0	45.8
1990	19.2	18.4	0.2	8.4	3.7	49.9
1991	22.0	21.1	0.2	7.6	5.7	56.6
1992	24.3	21.9	0.2	17.5	7.6	71.4
1993	26.9	22.7	0.2	16.0	7.0	72.8
1994	27.1	21.6	0.3	15.7	7.1	71.8
1995	26.0	21.2	0.4	-	6.9	-

FUENTE: Cominetti y Ruiz (1998).

cesos que permiten mejorar socialmente de manera autónoma y sostenida.

Desde principios del decenio de los setenta, cuando llegó a su fin lo que puede denominarse la época de oro del crecimiento de la economía mexicana, se empezó a aplicar una serie de progra-

CUADRO 7. *Gasto social real per capita, 1982-1997*

(Dólares per capita de 1987)

Año	Educación	Salud y seguridad social	Laboral	Vivienda	Otros	Gasto social total
1982	74.3	71.0	1.6	12.1	33.4	192.3
1983	50.9	55.4	0.6	17.0	16.2	140.2
1984	53.6	51.9	0.7	23.6	19.6	149.5
1985	54.1	52.3	0.7	26.6	24.0	157.8
1986	47.0	53.1	0.6	27.1	17.8	145.6
1987	47.2	48.1	0.6	29.9	14.8	140.7
1988	46.6	49.0	0.6	27.7	11.3	135.2
1989	47.3	53.4	0.6	25.3	9.5	136.1
1990	49.1	57.4	0.6	26.1	11.7	144.9
1991	58.4	66.9	0.6	23.9	18.0	167.8
1992	66.9	70.9	0.6	56.8	24.5	219.7
1993	76.3	76.1	0.6	53.7	23.5	230.2
1994	85.5	78.1	1.1	56.8	25.8	247.3
1995	67.4	62.0	1.3	—	20.1	—

FUENTE: Cominetti y Ruiz (1998).

CUADRO 8. *Índice del gasto social real per capita*

(1980 = 100)

Año	Educación	Salud y seguridad social	Laboral	Vivienda	Otros	Gasto social total
1982	117.2	107.2	146.3	114.8	123.0	98.3
1983	76.0	78.9	52.5	152.5	56.4	66.2
1984	76.2	71.0	58.5	203.8	65.5	70.3
1985	76.1	71.1	57.9	227.3	79.7	73.7
1986	62.3	67.2	47.2	216.3	55.2	63.1
1987	62.5	62.8	46.3	245.7	47.3	62.8
1988	57.5	59.7	42.8	212.5	33.5	56.2
1989	63.3	68.1	43.4	203.5	29.4	60.2
1990	72.3	75.0	44.6	215.1	37.2	67.0
1991	83.6	86.7	48.3	1 945.2	57.1	77.0
1992	93.9	91.0	46.3	459.0	76.7	101.6
1993	107.5	98.0	48.5	435.6	74.1	107.5
1994	117.8	101.0	88.0	462.1	81.4	116.7
1995	91.1	80.1	96.3	—	63.5	—

FUENTE: Cominetti y Ruiz (1998).

mas destinados de modo específico a la población marginada del proceso económico y social de carácter dinámico, en la que se acumulaban rezagos crecientes en términos de bienestar. Entre los programas de atención a la pobreza que se aplicaron en el periodo de casi tres decenios destacan los siguientes.

i) El *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural* (Pider) que funcionó entre 1973 y 1983. Se dedicaba a atacar rezagos productivos y sociales en regiones determinadas mediante la inversión que generara un desarrollo de carácter integral en el campo, aprovechando los recursos naturales y arraigando a la población en sus lugares de origen.

ii) La *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (Coplamar), creada en 1977. Su objetivo fue articular las acciones para que las zonas rurales marginadas tuvieran acceso a recursos materiales y de organización para participar en mejores condiciones de equidad en el proceso de desarrollo.

iii) El *Sistema Alimentario Mexicano* (SAM), puesto en marcha en 1980 para lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar niveles nutricionales mínimos para la población más necesitada.

iv) La creación del ramo 26: *promoción regional* y transformación a *desarrollo regional* en 1982. Su propósito fue integrar los recursos del Pider, Coplamar, programas estatales de inversión y otros de alcance regional. Con este ramo presupuestario se harían compatibles las acciones de índole sectorial con las necesidades regionales y con la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

v) El *Programa Nacional de Solidaridad* de 1988, creado para atender sobre todo a la población en extrema pobreza como campesinos, indígenas y colonos de zonas populares. Se plantearon acciones complementarias de bienestar en las esferas de alimentación, salud, educación, además de la creación de infraestructura básica y la promoción de proyectos productivos, con la participación de los grupos beneficiarios mediante redes de comités en comunidades locales (véase más adelante).

vi) El *abasto social*, que opera como un mecanismo paralelo a los programas de combate a la pobreza aplicados desde el decenio de los sesenta. Su objetivo es asegurar el suministro de alimentos en zonas rurales y urbanas marginales.⁹

V. EL HINCAPIÉ EN LA POBREZA EXTREMA

Una parte muy importante de la política social que se aplica actualmente tiene una clara identificación con la pobreza. Para el gobierno esta política se basa ahora en una serie de estrategias

⁹ Véase una descripción sucinta de estos programas en Del Val (1997).

para intentar llegar a un número mayor de la población muy empobrecida por medio de acciones focalizadas. Estas estrategias están planteadas como: integralidad para incidir en los factores que determinan la desigualdad y la pobreza; participación social para comprometer a los beneficiarios; promoción del desarrollo regional y atención prioritaria a las zonas con mayores rezagos, y descentralización de los recursos, las funciones y las atribuciones para fortalecer las acciones de los gobiernos estatales y locales.¹⁰

En un marco general, que no forzosamente crea un consenso respecto a sus límites y sus alcances, la política social suele referirse a tres campos básicos: i) las políticas asociadas con la producción, la administración y el acceso a los bienes y los servicios públicos, como son salud, educación, alimentación y vivienda; ii) el relacionado con el empleo y los modos de su remuneración, y iii) las políticas fiscales, la relación entre los ingresos y, en particular, los gastos sociales que se asignan de manera directa o mediante subsidios y transferencias.¹¹

El catálogo de la política social de atención a la pobreza, en particular la pobreza extrema, es hoy muy amplio y diverso. Contiene medidas de naturaleza asistencial, como las que atienden las cuestiones alimentarias, entre las que se encuentran el Programa de Subsidio a la Tortilla (Fidelist), el Programa de Abasto Social de Leche (Liconsa) y el Programa Social de Abasto (Diconsa). Las políticas de formación de capital humano están contenidas esencialmente en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Las políticas de formación de capital familiar se componen de los programas de vivienda progresiva y de vivienda rural. El desarrollo de infraestructura social básica se ordena mediante el ramo 33 del presupuesto federal. Las políticas de impulso al desarrollo productivo incluyen los programas de empleo temporal y de crédito a la palabra, las cajas solidarias, el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas, el Programa de Mujeres, Desarrollo de Pueblos Indígenas, el Programa de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Fondo Nacional de Artesanías y el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales. Existen, igualmente, las políticas de desarrollo de infraestructura física y las de desarrollo de canales de comercialización, cadenas productivas y programas de capacitación. Además, existen las políticas de desarrollo regional, que incluyen 91 regiones de atención prioritaria en 1 383

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ González T. (1993).

municipios, de las cuales 26 son de atención especial e inmediata por la precariedad de sus condiciones socioeconómicas, y finalmente las políticas de promoción de la participación ciudadana en el desarrollo social.¹²

Desde una perspectiva eminentemente presupuestaria la política social se considera como un mecanismo de uso de los recursos públicos para que la población tenga acceso al consumo de los bienes y servicios que se consideran socialmente deseables. Este enfoque es el que guía la gestión fiscal en un entorno macroeconómico en el que las finanzas públicas desempeñan un papel central en el ordenamiento de la función estatal en la economía. Ésta tiene el objetivo primordial de entorpecer lo menos posible las señales del mercado para la asignación de los recursos entre los distintos usos económicos y, también, pretende eliminar las presiones que el déficit del sector público impone en la inflación y los desequilibrios externos.

La política social enfrenta, en este sentido, las consecuencias adversas de la gran reducción de los ingresos tributarios del gobierno, que se encuentran en uno de los niveles más bajos de la historia reciente del país; como proporción del PIB cayeron de 11.7 en 1989 hasta 9% en 1996, y se recuperaron después de modo marginal. Igualmente, padece de una de las trabas estructurales más importantes de las finanzas públicas, la dependencia de los ingresos públicos totales con respecto al petróleo, estimada en 30%. La caída de los precios del petróleo durante 1998 significó una considerable restricción para el erario público, con la consiguiente necesidad de realizar sacrificios presupuestarios que tienden a tensar las condiciones del destino de los fondos a los programas sociales.

La asignación de los recursos públicos a los programas sociales abarca distintas formas, de modo que repercuta en la reducción de los precios de mercado de los bienes y servicios identificados como esenciales, o para que los organismos públicos los produzcan, o bien, los compren y distribuyan directamente entre la población objetivo. De esta manera, la política social opera como un mecanismo de redistribución del ingreso entre distintos grupos de la población. Los instrumentos para apoyar el acceso a los productos esenciales son de tres tipos básicos: los subsidios monetarios, como las becas para niños en Solidaridad, o en especie, como los libros de texto gratuitos; los subsidios explícitos, como los de-

¹² Moctezuma (1998).

sayunos escolares, e implícitos, como las tarifas eléctricas domésticas que son menores a los costos de producción; los subsidios por la vía del gasto, como la distribución de leche a precio especial, por la vía tributaria, como el crédito al salario para los trabajadores y que está establecido en la Ley del impuesto sobre la renta, y por la vía de la legislación de la seguridad social, como es la cuota social en las cuentas de ahorro capitalizables de los trabajadores, y los subsidios que tienden a inducir algunas conductas que se consideran deseables, como es el caso del nuevo seguro de salud para la familia del Instituto Mexicano del Seguro Social y otros subsidios, como la entrega de un kilogramo de tortilla diario a la población urbana más pobre.¹³

RECUADRO 1. Líneas estratégicas de la política social

- 1) *Combate a la pobreza. Para fortalecer las capacidades de las personas y las familias con atención especial en la educación, la salud y la alimentación*
 - Acciones de carácter asistencial. Apoyo a sectores en condiciones de pobreza extrema, mediante programas de subsidio a la tortilla y la leche, el abasto rural y los desayunos escolares.
 - Formación de capital humano. Para garantizar la dotación de servicios de educación, salud y alimentación como la constitución de un patrimonio mínimo.
 - Formación del patrimonio familiar. Apoyo a proyectos de seguridad en la tierra y vivienda.
 - Desarrollo de la infraestructura social básica, mediante obras para agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, electrificación, salud y educación.
- 2) *Desarrollo productivo*
 - Impulso al desarrollo social productivo mediante instrumentos y apoyos financieros.
 - Construcción de infraestructura básica en caminos y centros de acopio y abasto.
- 3) *Promoción del desarrollo regional más equitativo*
 - Abatimiento de las desigualdades entre regiones.
 - Atención a la población indígena con una cobertura de 6 379 localidades.
 - Enfoque de género.
- 4) *Promoción de la participación social*
 - Participación social en el desarrollo mediante fondos de coinversión social y el programa de servicio social comunitario.
 - Fortalecimiento del marco legal de la política social, con la promoción de la Ley de Coordinación para el Desarrollo Social.

FUENTE: Adaptado de Moctezuma (1999).

¹³ Levy y Dávila (1998).

VI. LA ACTUAL POLÍTICA DE ATENCIÓN A LA POBREZA: DE SOLIDARIDAD A PROGRESA

La política social de atención a la extrema pobreza se desenvuelve en tres líneas principales que pretenden: i) conferir un carácter integral a las acciones que se realizan; ii) extender los mecanismos de descentralización de los programas dirigidos a grupos y regiones prioritarias a los ámbitos estatal y municipal, y iii) fortalecer la participación social.

En 1997 se puso en marcha el esquema de política social en torno del Programa de Educación, Salud y Alimentación, denominado Progresá. Este programa se presentó oficialmente como una nueva estrategia para combatir la pobreza extrema, lo que pone en evidencia el carácter político que tienen las acciones de tipo focalizado que instrumentan los distintos gobiernos. Mientras que se podría sugerir que las políticas de cobertura universal están de alguna manera integradas a la gestión propiamente estatal, en este otro ámbito el sello del gobierno en turno es mucho más apreciable como parte de una estrategia, pero también como un instrumento de control. En el caso particular del Progresá, se observa un intento por desvincular las prácticas de atención a la creciente pobreza del modelo implantado por el anterior gobierno alrededor del Programa Nacional de Solidaridad. Ese esquema se constituyó en su momento como un amplio instrumento de promoción y organización política en el país, más allá de sus alcances en el campo del bienestar social. Esta separación respecto a la práctica anterior se observa no sólo en el cambio respecto al discurso político y la instrumentación de los programas sociales de atención a la pobreza extrema, sino en la presentación de las estadísticas oficiales, de las que a partir de 1995 desapareció prácticamente el rubro de Solidaridad (esto se puede comprobar en los informes de gobierno presentados por el presidente Zedillo).

Solidaridad fue considerado por el gobierno del presidente Salinas como "el programa social más importante en la historia del país", en virtud de cuyas acciones "la nación es hoy más fuerte y el Estado más solidario".¹⁴ La estrategia de organización y aplicación del programa de Solidaridad era muy amplia y consistía no sólo en la asignación de recursos para atender los atrasos sociales de los grupos marginados, sino en una verdadera política de organización comunitaria y de diversas entidades del gobierno que

¹⁴ SHCP (1993), p. 215.

configuraba un proyecto de reordenación de las estructuras políticas en particular en las zonas rurales y, también, en las urbanas más pobres. Las comunidades en las que operaban los proyectos se organizaron en los llamados Comités de Solidaridad, que debían tener capacidad para definir las obras o las acciones que habrían de realizar y controlar su ejecución. Así, se constituyeron más de 150 mil comités y alrededor de 200 coordinadoras de comités. Los Convenios de Desarrollo Social funcionaron como el instrumento jurídico y administrativo mediante el cual el gobierno federal, los estados y los municipios planeaban y coordinaban los proyectos. Además, se creó el Instituto Nacional de Solidaridad para difundir la concepción del programa, capacitar a los representantes de los grupos sociales y estudiar la organización y ejecución de las diversas obras.

Solidaridad operó en tres distintos cauces: el bienestar social (al cual se destinó 68% de los recursos), el desarrollo regional (18%) y la producción (13%). En el primer caso, el propósito era la construcción de aulas y la rehabilitación de escuelas, el equipamiento de clínicas, la extensión de los servicios de agua potable y alcantarillado, edificación de viviendas, electrificación y regularización de la propiedad de lotes urbanos. En cuanto a la producción, los proyectos buscaron aumentar la capacidad productiva de los grupos pobres de indígenas y campesinos, generar empleos y aprovechar los recursos de las comunidades. Mediante el programa de Empresas en Solidaridad se fomentaría la creación y consolidación de pequeñas empresas en ciudades y en el campo. El desarrollo regional se instrumentó mediante tres programas de escala nacional y 16 de escala regional, que debían apoyar el proceso de descentralización. Con los Fondos Municipales de Solidaridad se buscaba fortalecer los ayuntamientos, tanto en sus capacidades de administración como en términos financieros. Estos apoyos incluyeron la construcción de carreteras alimentadoras y caminos rurales. Los recuentos disponibles de las acciones y obras emprendidas bajo el cobijo de Solidaridad consisten, básicamente, en información cuantitativa; no se cuenta con información acerca de la durabilidad o la calidad y los efectos de dichas acciones que permita una evaluación complementaria del programa.¹⁵

Los recursos económicos destinados a Solidaridad significaron un incremento del orden de 13 puntos porcentuales de los recur-

¹⁵ Sedesol (1994).

sos federales que le fueron asignados durante su existencia y que llegaron a más de 21%. De los montos utilizados, la mayor parte, casi 90%, fue de aplicación directa de los gobiernos estatales, y el resto de dependencias y entidades federales. De esos recursos, las dos terceras partes se destinaron a acciones de bienestar social, una quinta parte a los proyectos productivos y el 14% restante a crear infraestructura básica de apoyo. Estas cantidades se complementaron con aportaciones de los gobiernos de los estados y de los propios beneficiarios. El alcance que se dio al programa fue creciendo dentro de la estrategia de la política social del gobierno, como lo indica la creación de programas como Jóvenes en Solidaridad, Solidaridad Forestal y el programa de Cien Ciudades, e incluso otros localizados en regiones como La Chontalpa y Los Ríos en Tabasco. Esto da cuenta del horizonte de amplio alcance de la estrategia en términos propiamente sociales, sobre todo en una perspectiva política. Esta última cuestión se advierte en la manera en que paralelamente se fueron modificando la organización y la estructura tradicionales del propio Partido Revolucionario Institucional en el marco de la creación de los comités territoriales, que alteraban los modos de control político local.

Las dos directrices principales de Solidaridad eran de índole: i) material, que giraba en torno de la provisión de servicios de atención social, la creación de infraestructura y el alivio de la pobreza y ii) institucional, que pretendía replantear de manera radical la relación entre el Estado y la sociedad en el marco del amplio y ambicioso proyecto de reforma económica. En este sentido podría interpretarse, igualmente, como un instrumento para redefinir

CUADRO 9. Gasto programable del sector público en desarrollo social, 1989-1994

(Miles de millones de pesos 1993)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total	174	182	189	196	207	233
Desarrollo social	62	69	84	96	107	120
Educación	26	28	34	39	46	52
Salud y seguridad social	30	33	39	42	46	50
Laboral	.3	.3	.4	.4	.4	.5
Solidaridad y desarrollo regional	2	4	5	7	7	7
Desarrollo urbano	3	2	3	5	5	7
Programa social de abasto	-	-	2	3	2	2

FUENTE: Elaborado con datos del Cuarto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1998.

**CUADRO 10. Gasto programable del sector público
en desarrollo social, 1989-1994**

(Variación porcentual con respecto al año anterior)

	1990/ 1989	1991/ 1990	1992/ 1991	1993/ 1992	1994/ 1993
Total	4.7	3.6	3.6	5.7	12.6
Desarrollo social	11.9	22.4	14.2	10.8	12.3
Educación	8.3	20.0	15.0	15.7	14.8
Salud y seguridad social	12.2	17.7	7.5	9.0	8.0
Laboral	4.7	10.1	-2.1	5.5	23.4
Solidaridad y desarrollo regional	69.8	26.2	20.5	10.6	0.9
Desarrollo urbano	-10.5	41.4	48.7	3.6	44.2
Programa social de abasto			66.5	-17.9	9.6

FUENTE: Elaborado con datos del Cuarto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1998.

**CUADRO 11. Gasto programable del sector público
en desarrollo social, 1989-1994**

(Porcentaje con respecto al total)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Desarrollo social	35.4	37.9	44.8	49.3	51.7	51.5
Educación	15.1	15.6	18.1	20.1	22.0	22.4
Salud y seguridad social	17.1	18.3	20.8	21.5	22.2	21.3
Laboral	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
Solidaridad y desarrollo regional	1.4	2.3	2.9	3.3	3.5	3.1
Desarrollo urbano	1.5	1.3	1.8	2.5	2.5	3.2
Programa social de abasto			0.8	1.4	1.1	1.0

FUENTE: Elaborado con datos del Cuarto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1998.

**CUADRO 12. Solidaridad y desarrollo regional. Recursos ejercidos
por programa a través del ramo 26,^a 1989-1994**

(Miles de millones de pesos de 1993 y variación porcentual
con respecto al año anterior)

Total		Solidaridad para el bienestar		Solidaridad para la producción		Infraestructura básica de apoyo		Otros		
1989	3 229		1 906		327		616		379	
1990	5 096	57.7	2 906	52.4	1 367	317.6	744	20.8	87	-76.9
1991	6 574	29.0	4 002	37.7	1 256	-8.1	1 129	51.7	186	112.8
1992	7 674	16.7	4 619	15.4	1 708	35.9	1 305	15.5	419	-77.4
1993	8 258	7.6	5 215	12.9	1 873	9.6	1 114	-14.6	559	33.3
1994	8 631	4.5	5 899	13.1	1 540	-17.7	1 138	2.1	526	-5.8

FUENTE: Elaborado con datos del Sexto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1994.

^a Programas concertados y coordinados por medio de los convenios de desarrollo social

las fuerzas políticas dentro del PRI. Desde el interior del mismo programa, éste se racionalizó por medio de la relación que se fue estableciendo entre los proyectos que se aplicaron y las demandas sociales que se atendían y que fueron surgiendo en el proceso. Solidaridad fue concebido y aplicado como un nuevo modo de gestión estatal y como un elemento unificador a la vez que descentralizador de las acciones del gobierno federal. Se consideró como un programa social que intentaba sostenerse en las prácticas populares y comunitarias de la sociedad y generar, con ello, una activa participación de la población comprendida; así, debía promover prácticas sociales y políticas de carácter más democrático. Esto se vinculó con la modificación de la pauta del gasto público en sus contenidos operacional, técnico y, particularmente, político. El alcance del programa llegó incluso a plantearse como la posibilidad de construir un Estado social con plena libertad para los ciudadanos.¹⁶

Las sucesivas crisis económicas ocurridas desde 1976 fueron restando fuerza a las propuestas gubernamentales de gestión y al proyecto político asociado con el régimen de la Revolución. Después de 1982 fue evidente que se requerían grandes transformaciones estructurales e institucionales, pero también fue claro que el costo para la sociedad, en particular para los grupos más vulnerables, estaba siendo muy grande en términos no sólo de bienestar sino de la misma capacidad de una parte creciente de la población para mantenerse como un jugador muy desigual, pero todavía activo en el terreno económico. En esa perspectiva, Solidaridad ha sido ubicado como un instrumento que habría de permitir a los nuevos operadores del Estado crear condiciones políticas para sustentar el nuevo modelo económico (llamado neoliberal) y reconstruir las bases sociales que le dieran sustento.¹⁷ En ese sentido, Solidaridad ha sido visto por muchos observadores, mexicanos y extranjeros, como una manera de recuperar la legitimidad política que se estaba perdiendo.

La rebelión en Chiapas y la crisis de fines de 1994 pusieron en entredicho la viabilidad política de Solidaridad y llevaron al nuevo gobierno a cuestionar esa estrategia como un modo de desligarse de las condiciones que le resultaban muy onerosas. De esa manera, una política que tenía intenciones tan amplias de integración de las reformas en las esferas económica, social y política,

¹⁶ González T. (1994).

¹⁷ Dresser (1997).

acabó siendo un proyecto sexenal cuya extensión como política de Estado quedó trunca. Es más, Solidaridad se desvirtuó en una de sus expresiones más ambiciosas como mecanismo de reestructuración social, puesto que fue incluso concebido como una manera de adaptar al país a las exigencias de la mundialización, por medio de la creación de arreglos institucionales y estructuras operativas que permitieran sostener las nuevas maneras de apertura económica y las modalidades de organización en torno del mercado que se iban desarrollando.¹⁸

Una vez que la economía empezó a recuperarse de la profunda crisis de 1995, el actual gobierno impulsó su propio proyecto de política social en un marco en el que la situación de bienestar se deterioraba de manera constante.¹⁹ El Progreso, como ya se señalaba, se puso en marcha en 1997 y, conforme con su racionalización oficial, partió del reconocimiento del círculo vicioso por el cual una parte creciente de la población permanece en condiciones de pobreza extrema y ésta se trasmite a las nuevas generaciones. De tal modo, no se planteó como un conjunto de políticas que básicamente brindaran asistencia a esos grupos, sino que pretendía realizar acciones que complementaran la atención de una serie de necesidades básicas, en particular alimentación, salud y educación.²⁰ En el caso de este programa social se puede notar no sólo una vía política de atención a la pobreza, como parte de la responsabilidad del Estado, sino que a esta vía que era la privilegiada

¹⁸ Véase, Cornelius, Craig y Fox (1994).

¹⁹ Una vez más conviene destacar el cambio en términos políticos que se buscaba provocar con respecto al proyecto social del gobierno salinista: "Solidaridad es una forma de trabajar, de hacer democracia directa, de construir el piso básico de servicios y un piso adicional de productividad; representa la oportunidad de que los grupos populares cuenten con mejor educación, salud y servicios, que no sólo incrementen sus condiciones de vida, sino que también haga posible una más justa distribución del ingreso. Es, en síntesis, una vía para remodelar nuestra realidad, avanzar en el combate a la pobreza y abrir oportunidades participativas y populares de desarrollo." Para 1997 el nuevo gobierno parecía ya haber articulado su propia política de combate a la pobreza, planteada inicialmente de modo bastante apocada frente a su predecesora y que se orientaba a atender "tres objetivos fundamentales: i) la ampliación de la infraestructura básica municipal mediante la operación y descentralización del Fondo de Desarrollo Social Municipal; ii) la creación de oportunidades de empleo e ingreso mediante los programas de empleo temporal y de empresas sociales, financiados con el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, y iii) el desarrollo de las capacidades de las personas y las familias por medio de los programas de alimentación y abasto social existentes y de la puesta en marcha del Programa de Educación Salud y Alimentación (Progreso)". Tercer Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1997.

²⁰ Véase Gómez de León (1998).

por Solidaridad se añaden nuevos elementos de carácter técnico administrativo, asociados con la asignación de los subsidios como factor de eficiencia en la gestión de los recursos públicos. La cuestión que enfrenta esta política es si realmente ese tipo de apoyos sociales, tanto por su definición como por su aplicación y su alcance, son capaces de revertir las condiciones endémicas y estructurales que generan y procrean la pobreza.

Este asunto remite a la capacidad de los instrumentos utilizados para poner a esos individuos y grupos asentados en sus distintas ubicaciones territoriales en la posibilidad de satisfacer las condiciones de eficiencia que establece y exige el mercado. La cuestión que constituye parte central del debate de la política económica actual, en especial de la política social, se refiere al hecho de que la definición de las condiciones que deben cumplirse para alcanzar la eficiencia esperada del funcionamiento de los mecanismos del mercado, y para plantear los efectos esperados y controlar su dinámica, depende de la existencia de las fuerzas de mercado, las cuales, en el mejor de los casos, están ausentes en particular en el ámbito de la pobreza extrema y de la exclusión.²¹ Otra interpretación es que justamente las reglas de funcionamiento del mercado sin "red social" son las que agudizan y tienden a reproducir las condiciones de la extrema pobreza.

El Progreso plantea de modo explícito transformar la orientación de los subsidios aplicados a la alimentación y las distintas acciones en el campo de la salud y la educación hacia un enfoque integrado, al mismo tiempo que refuerza la focalización de las acciones en busca de su "eficiencia". El programa hace transferencias monetarias a las familias para adquirir productos básicos y, para atender los cambios en las necesidades familiares, revisa las aportaciones básicas mientras los hijos asisten a la escuela. Esos recursos tienen un tope máximo, para desalentar el crecimiento excesivo de las familias y evitar la continua dependencia de las transferencias del gobierno. Para fomentar la asistencia y la permanencia en la escuela se otorgan becas educativas desde tercer año de primaria y hasta el ciclo de la secundaria. Las becas aumentan a medida que se avanza en el grado escolar para desmotivar la deserción, y las cantidades asignadas son mayores para las mujeres, lo que reduce sus desventajas sociales y también sus tendencias de fecundidad. En cuanto a la atención de la salud, y

²¹ A este respecto puede consultarse Colclough y Manor (1995).

en términos preventivos, se proporciona un paquete básico de servicios y se imparten cursos de capacitación en materia de higiene y nutrición, además de la asignación de complementos alimenticios a las mujeres embarazadas y a los niños de cuatro meses a dos años de edad, así como a los menores de cinco años que padecen desnutrición.

CUADRO 13. Progres: Indicadores básicos, 1997-1999

<i>Concepto</i>	<i>1997</i>	<i>1999^a</i>
Familias beneficiadas	404 241	2 298 600
Municipios favorecidos	456	2 002
Localidades atendidas	10 769	51 769
Recursos asignados (millones de pesos) ^b	1 350	7 724
Recursos asignados (millones de pesos de 1993)	576	3 296

FUENTE: Con datos del Quinto Informe de Gobierno, 1º septiembre de 1999 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 1999.

^a Estimado.

^b Recursos autorizados en el presupuesto de egresos de la Federación.

CUADRO 14. Progres: Características de los hogares beneficiarios

(Porcentaje)

<i>Característica</i>	<i>Hogares beneficiarios</i>	<i>Hogares nivel nacional</i>
Ingreso <i>per capita</i> mensual (pesos de septiembre 1988)	187	819
Hogares con agua entubada al interior	4.23	62.5
Hogares con energía eléctrica	58.5	95.7
Población mayor de 12 años analfabeta	27.7	11.4
Hogares con piso de tierra	74.2	4.36
Tamaño de la familia	5.9	4.6

FUENTE: Encuesta de características socioeconómicas de los hogares, ENCASEH (1997), Gómez de León (1998).

CUADRO 15. Progres: Distribución del gasto en los hogares beneficiarios

<i>Tipo de gasto</i>	<i>Porcentaje de gastos mensuales</i>
Alimentación	74.2
Transporte	3.9
Consultas y medicamentos	4.3
Ropa	5.5
Útiles escolares	1.4
Artículos para el hogar	6.2
Otros	4.5
Total	100

FUENTE: Encuesta de evaluación ENCEL (1998), en Gómez de León (1998).

La nueva forma de asignación de los recursos a las familias que son atendidas por el Progreso incluye las transferencias monetarias, tanto de una suma base como de las becas educativas. Ese mecanismo pretende darles una mayor flexibilidad en su gasto al poder adaptarlo a sus propias necesidades, además de que se considera que constituye una manera de generar mayor movimiento económico en las localidades, estimulando el mercado local y regional. Pero el programa mantiene ciertos subsidios en especie, como son la educación y la salud, y la distribución de un complemento alimenticio a partir de la identificación de la población más vulnerable.

Por el lado de la oferta de los servicios que debe proporcionar el Progreso, persiste la falta de cobertura en términos de la educación y la salud, para lo cual existen el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), el Programa de Abatimiento del Rezago Educativo (PARE) y otros. Aun así, la política de atención a la pobreza extrema continúa enfrentando limitaciones de índole estructural que reducen el acceso a la población objetivo. Una de esas limitaciones se refiere a la dispersión geográfica de la población más pobre, la carencia de servicios básicos —agua potable, drenaje o electricidad—, o la falta de empleo remunerado, todos los cuales no son parte del Progreso. Por ello se planteó la complementación de las acciones que se realizan con otras, como las derivadas del Fondo de Aportación para la Infraestructura Social (FAIS) que opera en el marco de la descentralización de los recursos fiscales hacia los estados y municipios. Asimismo se aplica el Programa de Empleo Temporal (PET) para suplir de modo temporal, como su nombre lo indica, la carencia de ocupación remunerada.

Las medidas y los instrumentos que definen la política social de atención a los grupos más desprotegidos ponen de manifiesto que los programas focalizados de lucha contra la extrema pobreza enfrentan su verdadera restricción en la incapacidad de generar un proceso dinámico y sostenido de la actividad económica en nivel agregado en el país. Los efectos de esos programas focalizados son sólo de compensación parcial de los efectos de la debilidad y las modalidades del crecimiento y de las crisis recurrentes que lo caracterizan.

Al respecto, es útil recordar brevemente algunas cuestiones que marcan la significativa disminución de la capacidad de crecimiento de la economía mexicana en los pasados 20 años. En primer lugar hubo escasez de inversión. Desde la crisis de 1982 la forma-

RECUADRO 2. *Los nuevos instrumentos de la política social*

Objetivos: i) aplicar instrumentos que permitan realizar transferencias dirigidas a los hogares; ii) operar con mayor transparencia para lograr las metas redistributivas esperadas; iii) alcanzar mayor eficiencia al considerar de manera explícita los efectos en la estructura de incentivos que enfrentan los hogares del país.

Supuestos: al disponer de nuevos instrumentos de política social, y en un contexto de severas restricciones de índole presupuestario, puede presentarse un desfase de otros menos eficaces y eficientes, en particular de los que han sido superados por los cambios estructurales ocurridos en el país y en el entorno internacional.

Adecuaciones presupuestarias: se puede especular que el proceso de fortalecimiento hacendario de los estados y municipios pudiera desembocar en una situación en que sea innecesario establecer destinos específicos para los recursos que ahora se transfieren por la vía del ramo 33, y que se pudieran consolidar en cambio con las participaciones fiscales.

Papel del Estado: estas consideraciones no prejuzgan respecto al tema del tamaño deseable del Estado, que debe ser evaluado en función de las ingentes necesidades sociales del país.

Recursos fiscales para el gasto social: los cambios institucionales en la política social han significado un crecimiento de los recursos destinados al gasto social de 27.8% en términos reales entre 1995 y 1999.

Algunos criterios para la asignación de los recursos: el Progreso utiliza encuestas evaluadas con criterios estadísticos para identificar los hogares en pobreza extrema; el Fondo de aportaciones para la infraestructura social se basa en la selección geográfica (por estado y municipio), y el Programa de Empleo Temporal combina la selección geográfica (por municipio y localidad) con la autoselección por parte de los beneficiarios.

FUENTE: Adaptado de Levy y Dávila (1998).

ción de capital fijo ha disminuido: mientras que entre 1964 y 1983 representó en promedio 22% del PIB, entre ese último año y 1988 se redujo hasta 16%, logrando recuperar un nivel de 20% en 1994; pero la nueva crisis de 1995 hizo que retrocediera hasta 14.5% del PIB, y sólo en los años recientes se ha recuperado sin alcanzar aún la proporción que tuvo antes de aquella crisis, para hoy ubicarse en 19.4 por ciento.

En cuanto al empleo se aprecia que entre 1994 y 2000 la población económicamente activa habrá crecido a una tasa promedio anual de 3.6%, pasando de 34.6 millones a 42.6 millones de personas. Esto quiere decir que en el curso de la actual administración habrán llegado al mercado de trabajo más de 8 millones de personas, o un promedio anual de 1.3 millones. Mientras en 1994 el empleo total era de 28 millones de puestos de trabajo, en los tres años

posteriores a la crisis el déficit acumulado ha sido de 3.2 millones de empleos, y se estima que en este sexenio el déficit acumulado alcance 5.7 millones. Este proceso ha provocado el enorme crecimiento del sector informal; hay cálculos que indican que éste habría pasado de casi 5 a 8 millones de personas entre 1994 y 1999, cuando, según la Secretaría de Hacienda, este sector produce un valor que representa aproximadamente 9% del PIB. El tema relevante en esta economía parece ser el del trabajo permanente y remunerado, no el de la ocupación.

VII. LA POLÍTICA SOCIAL: DE LA DESIGUALDAD A LA EXCLUSIÓN

El planteamiento del Progreso incorpora un término que expresa el modo en que se ha extendido la pobreza en el país durante los recientes años, y también las nuevas exigencias de la política económica y del papel del Estado. Se utiliza de modo explícito la noción de "exclusión social extrema" para definir las condiciones de vida de la población más pobre. La exclusión es un fenómeno social distinto y más pernicioso que la desigualdad, y se asocia con factores que son reconocidos en la misma táctica gubernamental para la asignación de los recursos públicos.

Exclusión significa literalmente dejar fuera o sacar a alguien de una reunión o de una sociedad. Para los efectos del análisis de la política económica, y de la política social en particular, se refiere a los que no tienen lugar en los circuitos de la producción de la riqueza. En una sociedad regulada esencialmente por el mercado, esto representa no participar de los intercambios, que es el modo de obtener un lugar en la sociedad. Los excluidos están, por ello, marginados. Se puede distinguir, sin embargo, la pobreza de la exclusión, ya que los pobres pueden estar integrados y formar parte de la organización prevaleciente, pero los marginados se convierten en verdaderos extraños.²² En el caso de México operan cuando menos dos mecanismos de exclusión de forma paralela y hasta complementaria. Por un lado están los grupos que de manera crónica han estado al margen del proceso de desarrollo y, por el otro, los grupos de la sociedad que han visto estrecharse los espacios y las formas de capilaridad social creada por las oportunidades que fueron generando los cambios sociales y, sobre todo, las generadas por el crecimiento productivo.

²² Castel (1998).

En los pasados 20 años el PIB ha crecido apenas 2% en promedio anual, en el marco de un rápido crecimiento de la población, que lo ha hecho a una tasa de más de 2.5% anual. La población hoy es fundamentalmente joven, ya que cerca de 40% de ella tiene menos de 20 años, y por tanto ejerce enormes demandas sociales. En este lapso han entrado a la fuerza de trabajo cuando menos 1.3 millones de personas al año, mientras que la creación de empleos ha sido insuficiente y se acumulan los desocupados. En una sociedad como ésta, el indicador oficial del desempleo puede resultar engañoso. En efecto, de alguna manera, todos trabajan, entendido este concepto como la realización de alguna actividad; de otra manera no se puede subsistir, ya que no hay redes de manutención como en el caso de sociedades avanzadas, en las que existen sistemas de protección y bienestar.²³ Por ello, cuando se pregunta a un individuo si trabaja la respuesta por lo general es afirmativa. El asunto central es la pobreza y la escasez de recursos y oportunidades, que es lo que tiende a producir la exclusión. El hincapié en la condición social de la desigualdad lleva a esconder la esencia de la exclusión, puesto que aquélla se plantea en el marco de una situación entre grupos que tienen ciertas condiciones de homogeneidad. Pero, en la medida en que la característica básica es, precisamente, la heterogeneidad social, se crean las condiciones de vulnerabilidad que perjudican a una masa más grande de la población.²⁴

La política social en México está esencialmente dirigida a contener la pobreza y continúa presentando características de naturaleza asistencial que cumplen una función de compensación de los efectos adversos que han generado los procesos de ajuste y estabilización impuestos en la economía mexicana durante dos de-

²³ Como se sabe, el origen del Estado benefactor se ubica en 1881 cuando el canciller Bismark introdujo en Alemania el sistema de seguro social para los trabajadores. Después, William Beveridge presentó en 1942 su informe titulado *El seguro social y sus servicios correlativos*, que pretendía reducir las desigualdades sociales existentes antes de la guerra. Él mismo elaboró en 1944 el documento acerca del pleno empleo en una sociedad libre, en el que propuso la creación de empleos como una manera de inclusión social y creó la noción de seguridad social como un mínimo de beneficios universales para los ciudadanos.

²⁴ Reducir las desigualdades "significaba inscribirse en la trayectoria ascendente de una sociedad caracterizada por lo centralizado del trabajo salarial y alimentada por el crecimiento y la creencia en el progreso social. Si se rompe esa dinámica, parecería que el problema principal pasa a ser el de intentar reducir los riesgos de disolución social. De ahí el lugar cada vez más importante de la temática de la lucha contra la exclusión, que en la actualidad está reemplazando la temática de la lucha contra la desigualdad". Castel (1998), p. 136.

cenios. Pero la creciente desigualdad e inequidad, así como la incapacidad de generar suficientes empleos productivos y bien remunerados, están provocando formas nuevas y extensas de vulnerabilidad en la sociedad.

VIII. ALGUNOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA POLÍTICA SOCIAL

En los años recientes se ha realizado una serie de transformaciones de tipo institucional en la elaboración y la aplicación de la política social. Con ello se modificó de modo importante la manera en que se ofrece un conjunto de prestaciones y se asignan los recursos públicos para atender las condiciones de vida de una parte de la población. Entre estos cambios destacan la reforma de la Ley del Seguro Social, que afecta de modo significativo la gestión de las políticas de bienestar. Esta reforma tiene alcances más amplios que los relacionados con los servicios de salud, dado que implica una redefinición del proceso de generación del ahorro interno mediante la creación de un nuevo sistema de pensiones por medio de los fondos para el retiro de los trabajadores, con lo cual se vincula con el funcionamiento del sistema financiero.

Otra de las modificaciones relevantes concierne a las políticas de vivienda, con el replanteamiento de las funciones y los modos de operación del Infonavit y otros organismos públicos, y la dirección de sus actividades a funciones propias de entidades financieras, con lo que se procura una mayor eficiencia en el uso de los fondos que manejan. En este caso se trata de acciones que afectan la situación patrimonial de las familias y se vinculan también con las reformas del sistema de ahorro de los trabajadores.

1. La nueva Ley del Seguro Social

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se creó en 1943 como parte de la política social que se instrumentaba en paralelo a la etapa del desarrollo económico del país, en la que se obtuvo un dinámico proceso de industrialización que marcó el periodo posterior a la segunda Guerra Mundial. El modelo operativo del IMSS se basaba en la conducción gubernamental de la prestación de servicios de salud y bienestar con aportaciones de naturaleza tripartita, en las que participaban empleadores y trabajadores. Con ello se creó un servicio de salud de tipo prepagado, concebido

para atender a los trabajadores y también proteger a sus familias directas. Al considerarse que este sistema había generado pesadas cargas económicas en la institución y que sería el origen de su desfinanciamiento, fue motivo de las reformas que se produjeron en 1995. Este esquema limitó su alcance a los trabajadores y a las empresas sujetos al cobro de las participaciones, lo que corresponde al sector formal de la economía, mientras que el resto quedaba sin cobertura. Esto es lo que se considera como la creación de los derechos sociales de los trabajadores, que contrasta con los más amplios derechos sociales de los ciudadanos.

La cobertura del IMSS se duplicó hacia 1960, cuando contaba ya con tres millones de beneficiarios; las cuotas destinadas a la salud aumentaron 9% y se mantuvieron en ese porcentaje hasta fines del decenio de los ochenta. En 1973, ante el rezago en la atención de las necesidades de salud de la población, se expandieron los servicios del Seguro Social; la oferta de servicios se extendió a la entrega solidaria de recursos del Instituto a la población sin capacidad de pago, pero se mantuvo la autonomía financiera y de prestación de servicios. Así, surgió el Programa IMSS-Coplamar, que extendió la seguridad social más allá de los márgenes del régimen obligatorio de la institución y en los terrenos que formalmente habían correspondido a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia. En 1977 se estableció dicho Programa como parte de las acciones de combate a la marginación; se modificó el tratamiento de la obligación de redistribución solidaria de la seguridad social, y cuando Coplamar fue disuelto en 1989 el programa a cargo del IMSS continuó en la forma de IMSS-Solidaridad.²⁵

La cobertura legal del IMSS corresponde prácticamente a los trabajadores del sector formal de la economía y sus familias, quienes pagan impuestos y cotizan al sistema. La estructura de esa cobertura es la que se ha redefinido a partir de la nueva Ley del Seguro Social aprobada en diciembre de 1995, y que entró en vigor el 1º de julio de 1997. La nueva Ley parte de ciertas premisas con respecto tanto al criterio de formulación y aplicación de la política económica como a las asociadas con la reducción que el modo de funcionamiento de la economía ha provocado en la capacidad de la sociedad para satisfacer las necesidades de bienestar. Así, pueden señalarse como factores de la revisión de la manera en que se prestan los servicios de salud los siguientes: i) la admi-

²⁵ Esta descripción de los servicios de salud del IMSS proviene de Frenk, González Block, Knaut y Lozano (1997).

nistración de los recursos presupuestarios mediante la reducción de los costos de la seguridad social; ii) la distribución de las responsabilidades entre el Estado, el sector privado y los individuos, y la asignación de los recursos en el mismo sistema de seguridad social; iii) los problemas relativos a la estabilidad financiera de largo plazo del sistema de seguridad social, y iv) la administración más efectiva del sistema orientado al servicio.²⁶

Hay tres condiciones que enmarcan la reforma instrumentada en el régimen de la seguridad social que opera en torno del IMSS. Una corresponde a la transición epidemiológica y demográfica del país.²⁷ La segunda a las maneras y alcance de la atención médica y la prestación de otros beneficios a la población, relacionadas con la evolución del mercado laboral y, más generalmente, con la dinámica del empleo, lo que incluye al sector informal. Finalmente, la atención a la población en situación de pobreza extrema. Estas condiciones exigen, según el planteamiento de la reforma, nuevas fuentes de financiamiento y una nueva organización institucional de las prestaciones. El sistema de seguridad que funciona en el marco de la estructura del IMSS estaba compuesto antes de la reforma de 1995 en cinco rubros, tal y como se aprecia en el cuadro 16.

²⁶ Véase Martínez (1997).

²⁷ Para un tratamiento de la transición epidemiológica en México, véase Frenk *et al* (1997). Ahí se indica que "El sistema de salud enfrenta el doble reto que le impone la yuxtaposición de los viejos con los nuevos problemas. De un lado están las enfermedades infecciosas, la desnutrición y los problemas ligados con la reproducción, que conforman el rezago epidemiológico. Del otro están las enfermedades no transmisibles y las lesiones accidentales e intencionales, que representan los problemas emergentes". Además, se señala que "La complejidad de la actual situación va más allá de esta yuxtaposición. En la sociedad mexicana aún imperan notables desigualdades así como elevados niveles de exposición de la población a factores que dañan la salud. Por ejemplo, la probabilidad de que un niño muera antes de cumplir los cinco años ha disminuido considerablemente en todos los estados del país. Sin embargo, la probabilidad de que esto suceda es tres veces mayor en Oaxaca que en el Distrito Federal o en Baja California" (p. 12). Hay un dato interesante en este asunto de la transición epidemiológica que se refiere al indicador conocido como *Avisa* (años de vida saludable) que contabiliza los años que se pierden por muertes prematuras o incapacidad. "En México, durante 1994, se perdieron alrededor de 13 millones de *Avisa*, es decir, 145 por cada 1 000 habitantes. De ellos, 57% se debió a muertes prematuras y 43% a discapacidades" (p. 14). En el aspecto demográfico se observa que "La caída de la mortalidad sin un descenso concomitante de la fecundidad provocó entre 1930 y 1970 un aumento absoluto de la población menor de cinco años. A partir de entonces, la reducción de la fecundidad ha sido tan importante que ha conducido al surgimiento de un fenómeno demográfico conocido como envejecimiento de la población, es decir, la proporción de niños comienza a disminuir, mientras que la proporción de adultos tiende a aumentar" (p. 12).

**CUADRO 16. Estructura de seguros y cuotas del IMSS
hasta la reforma^a**

(Porcentaje)

<i>Ramo de seguro</i>	<i>Cuota</i>	<i>Tipo de aportación</i>
Invalidez, vejez, cesantía y muerte	8.5	Tripartita
Enfermedad y maternidad	12.5	Tripartita
Riesgos de trabajo	2.5	Patronal
Guarderías	1.0	Patronal
Sistema de ahorro para el retiro	2.0	Patronal
Total	26.5	

FUENTE: Martínez (1997).

^a La aportación al SAR se añadió en 1992. No se incluye la cuota de 5% al Infonavit.

Uno de los efectos del cambio en las pautas demográfica y epidemiológica del país se expresa en que se ha generado un gran aumento en la tasa de crecimiento de la población jubilada, que es de 7% anual y que supera el crecimiento de los asegurados —directamente vinculado con la capacidad de creación de empleos del sector formal de la economía que, como hemos visto, es más bien limitada.

Por ello, el ramo de IVCM (invalidez, vejez, cesantía y muerte) se encontraba en un proceso progresivo de desfinanciamiento. En el curso de los años se habían aumentado los beneficios correspondientes a este ramo, como son: pensiones familiares, reducción de las semanas necesarias para tener acceso a los beneficios, extensión de la edad límite para la pensión de orfandad, incremento del monto de las pensiones con indización respecto al salario mínimo y otros. Entre tanto, las cuotas de este ramo del seguro sólo se incrementaron en 1991, al pasar de 6 a 7% en los salarios cotizables y un aumento anual de 0.2%, hasta llegar a 8% en 1996, y de 0.5%, que se añadió en 1993. Parte de los recursos del seguro se usó para la construcción de la infraestructura para la atención médica y para prestaciones sociales. Desde la creación del IMSS se realizaron transferencias de recursos entre los ramos del seguro, en particular de IVCM y guarderías, para destinarlos a enfermedades y maternidad, rubro que opera casi permanentemente con déficit. Así, el IVCM carecía de liquidez para cubrir las contingencias a las que estaba dirigido.²⁸

La descapitalización de este seguro hacía prever que, aun con supuestos favorables del desempeño de la economía, para 1999 las cuotas que por ese rubro pagarían los trabajadores activos no

²⁸ Instituto Mexicano del Seguro Social (1995).

serían suficientes para pagar la nómina de los pensionados, y que la reserva existente se agotaría en dos años. Pero además de las restricciones puramente financieras, el sistema de pensiones tenía claras características de iniquidad entre los beneficiarios. De tal manera, cuando un trabajador cotizaba al seguro pero no mantenía su empleo hasta los 65 años, podía perder el conjunto de sus aportaciones. Además, podía ocurrir que un trabajador que cotizara durante 40 años obtuviera la misma pensión que otro que lo hubiera hecho sólo durante 10. Hacia 1995 la inmensa mayoría de los pensionados (90%) recibía el monto mínimo, lo que agregaba elementos de iniquidad al sistema de la seguridad social.

Como ya se señaló, el ramo de enfermedad y maternidad operaba con lo que el mismo Instituto calificaba como una insuficiencia crónica de recursos. Esta situación provenía básicamente de que las cuotas se calcularon originalmente con base en la protección que debía recibir el trabajador, en tanto que los beneficios se extendieron a los familiares directos.²⁹ Dada la insuficiencia de sus recursos, este ramo recibió desde un inicio transferencias de fondos del IVCM y, desde 1973, también un complemento del ramo de guarderías, que limitaba su propio crecimiento.

La nueva Ley del IMSS se propone efectuar cambios en la manera de financiamiento y operación de los ramos de aseguramiento, en especial en torno del nuevo sistema de pensiones. Se crean dos nuevos seguros: i) el de invalidez y vida (IV) que sustituye al de invalidez y muerte, y ii) el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), en el cual se integran las aportaciones al SAR y al Infonavit. Esta reforma abarca tres funciones básicas de la seguridad social pensional,³⁰ de manera que, en primer lugar, había que superar una serie de limitaciones en el funcionamiento de la organización anterior de los fondos para el retiro. El sistema anterior no reconocía el ahorro si no se cotizaba hasta la edad de retiro o el

²⁹ La cuota inicial del ramo de enfermedades y maternidad fue de 6% del salario base de cotización y se aumentó a 8% en 1948 y a 9% en 1959, y sólo en 1989 se elevó a 12% y luego a 12.5% en 1993 cuando se amplió la base de cotización y el tope máximo pasó de 10 a 25 salarios mínimos. Por otro lado, la desfinanciación de este ramo se debe también a los cambios en el aseguramiento que han incorporado a otros grupos de beneficiarios cuya situación laboral no los hace autofinanciables, como son los trabajadores estacionales del campo, miembros de las sociedades locales de crédito ejidal, productores de caña de azúcar y sus trabajadores, henequeneros del estado de Yucatán, tabacaleros, algodoneros de la Comarca Lagunera, cafeticultores, billeteros de lotería, candelilleros, etc. Véase el decreto que reforma la Ley del IMSS, diciembre de 1995.

³⁰ Véase Martínez (1997).

CUADRO 17. *Prestaciones otorgadas por el IMSS, 1988-1998*

(Prestaciones económicas; miles de personas)

	<i>Pensionados</i>	<i>Variación (porcentaje)</i>	<i>Subsidios y ayudas</i>	<i>Variación (porcentaje)</i>	<i>Indemniza- ciones globales</i>	<i>Variación (porcentaje)</i>
1988	1 063		4 890		9.9	
1989	1 129	6.2	5 223	4.9	9.6	-1.0
1990	1 174	4.0	5 413	3.6	9.9	1.0
1991	1 218	3.7	5 577	3.0	10.3	4.0
1992	1 259	3.4	5 500	-1.4	10.0	-2.9
1993	1 352	7.4	5 362	-2.5	10.9	9.0
1994	1 433	6.0	5 151	-3.9	12.1	11.0
1995	1 522	6.2	4 580	-11.1	11.5	-5.0
1996	1 603	5.3	4 377	-4.4	10.3	-10.4
1997	1 681	4.9	4 672	6.7	10.8	4.9
1998	1 756	4.5	4 742	1.5	11.8	9.3
Variación promedio anual		5.1		-0.4		2.0

FUENTE: Cuarto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1998.

CUADRO 18. *Prestaciones otorgadas por el IMSS, 1988-1998*

(Recursos ejercidos en prestaciones económicas; millones de pesos de 1993)

	<i>Pensiones</i>	<i>Variación (porcentaje)</i>	<i>Subsidios y ayudas</i>	<i>Variación (porcentaje)</i>	<i>Indemniza- ciones globales</i>	<i>Variación (porcentaje)</i>
1988	2 102.6		1 020.8		17.3	
1989	4 095.2	94.8	1 194.8	17.0	24.8	43.4
1990	3 853.0	-5.9	1 254.7	5.0	25.5	2.8
1991	4 564.3	18.5	1 374.7	9.6	27.8	9.0
1992	5 092.7	11.6	1 471.5	7.0	28.9	4.0
1993	5 597.6	9.9	1 556.1	5.7	42.3	46.4
1994	6 770.1	20.9	1 670.5	7.4	68.5	61.9
1995	6 821.7	0.8	1 314.1	-21.3	56.1	-18.1
1996	6 793.9	-0.4	1 116.5	-15.0	43.1	-23.2
1997	7 083.8	4.3	1 166.1	4.4	38.0	-11.8
1998	7 334.9	3.5	1 201.8	3.1	41.8	10.0
Variación promedio anual		15.8		2.3		12.4

FUENTE: Elaborado con datos del Cuarto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1998.

número mínimo de semanas establecido, lo que representaba una pérdida para los trabajadores que se retiraban antes de los 60 años. La cuestión de la cesantía se introdujo para atender el caso de los trabajadores desempleados que, teniendo más edad de la de retiro, no encontraban ocupación, pero ocurrió que este instru-

mento se usaba de manera intensiva. Este sistema intentaba equilibrar los objetivos redistributivos con el incremento del ahorro, pero su operación provocó que la redistribución de los recursos no se diera de los trabajadores de mayores ingresos a los de menores, sino de los que trabajaban más y cotizaban más a los que lo hacían menos, con un claro signo de iniquidad. Por otra parte, el sistema anterior no vinculaba las contribuciones con el deterioro de su valor real provocado por la inflación y, por ello, no sólo las pensiones tenían cada vez menor valor sino que tampoco se creaban suficientes reservas actuariales para cubrirlas. El nuevo sistema de pensiones pretende ligar las contribuciones a este fondo con los mecanismos del sistema financiero y garantizar un ingreso adecuado a los trabajadores en retiro.

Ahora, el seguro de invalidez y vida cubre el riesgo que significa una enfermedad o un accidente no laboral para el ingreso familiar, además de que se acompaña de un seguro médico a favor del incapacitado y su familia. Esto complementa el seguro que existe contra riesgos en el trabajo. La tendencia de la asignación del total de las pensiones directas al rubro de invalidez indica que hubo un incremento de 35 a 43% en los pasados 15 años, lo que se atribuye a la juventud que caracteriza al sistema y a la mayor morbilidad que existe en esta sociedad.³¹ Para evitar la inviabilidad financiera de este beneficio de la seguridad social, la nueva Ley considera una mejor relación entre el valor de las pensiones y el ingreso del trabajador y la forma en que el seguro de invalidez y vida opera como complemento del seguro de vejez y cesantía. La nueva Ley garantiza que la pensión mínima sea equivalente a 40.25% del promedio real de los salarios correspondientes a las últimas 500 semanas cotizadas, además, se adopta un seguro de cobertura de la pensión vitalicia que se suma a los saldos de la cuenta individual de retiro. También se crea un seguro de cobertura de pensión vitalicia para complementar el seguro de invalidez y vida con el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y que recibe financiamiento adicional a los saldos de la cuenta individual de retiro.

La reforma del sistema de pensiones comprende la creación de cuentas individuales para el retiro para cada trabajador. Estas cuentas se integran con los recursos de las aportaciones que se hacen de manera tripartita al seguro de cesantía en edad avanza-

³¹ Esto remite de nueva cuenta a los datos del Avisa, véase nota 27 de pie de página.

da y vejez, más las aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).³² Esto significa que se añade 4.5% de aportación tripartita, 2% de aportación patronal más la aportación del gobierno en la forma de una cuota social a cada cuenta por día cotizado, misma que equivale inicialmente a 5.5% de un salario mínimo vigente en el Distrito Federal y que se actualiza conforme al movimiento del índice nacional de precios al consumidor. Esto es independiente de la garantía que significa una pensión mínima garantizada, equivalente a un salario mínimo del Distrito Federal para los trabajadores que, tras cotizar 1 250 semanas en el nuevo sistema, no alcanzan con su fondo individual el monto de esa pensión.³³

2. La política de vivienda del Infonavit

El conteo de población y vivienda levantado por el INEGI en 1995 registró un total de 19 412 123 viviendas habitadas en el país, con un promedio de 4.7 ocupantes. De esas viviendas, 16.5 millones (85%) disponían de agua entubada, pero sólo 10.5 millones la tenían dentro de la edificación; 14.4 millones (74%) contaban con drenaje y 18 millones (92%) tenían energía eléctrica; 13.6 millones de viviendas (70%) contaban con los tres servicios simultáneamente y estaban ocupadas por 61.7 millones de personas (67% de la población total consignada por ese mismo conteo); casi 800 mil viviendas no disponían de ningún servicio y las ocupaban 4 millones de personas. El INEGI señaló en 1994 que 3.3 millones de viviendas tenían piso de tierra y 2.9 millones tenían muros de adobe.³⁴

La transición demográfica de la sociedad indica que la población entre 15 y 44 años representó 37% de la población total del país en 1995, con lo que aumentó su participación, mientras que la

³² El manejo de las cuentas individuales de los trabajadores son operados por Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), que quedan reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. El IMSS fiscaliza el cumplimiento del pago de las aportaciones a cada cuenta y las autoridades financieras supervisan la solvencia de las sociedades de inversión. Los trabajadores pueden hacer aportaciones adicionales a su cuenta, deducibles de impuestos, para incrementar el monto de sus pensiones.

³³ La reforma a la seguridad social en el marco del nuevo sistema de pensiones divide en tres la cuota de 8.5% de los salarios cotizables que antes se aportaban de manera tripartita al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte de la manera siguiente: 2.5% para el seguro de invalidez y vida; 4.5% para retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y 1.5% para la reserva especial de gastos médicos a pensionados; además se incorpora una aportación patronal de 2% a la subcuenta de retiro del SAR. Hay, también, una aportación de 5% adicional para el Infonavit.

³⁴ Consúltase INEGI (1996).

población más joven —hasta 14 años— la perdió, siendo de 35%. La edad promedio en México es de 19 años y 60% de los habitantes tiene menos de 24 años; así, se estima que la población entre 25 y 40 años crecerá de tal manera que se formarán 700 mil nuevos hogares cada año, lo que aumenta de modo significativo la necesidad de viviendas, sobre todo en las ciudades, debido al rápido proceso de urbanización. Atender esa demanda requiere la generación de recursos suficientes.³⁵ De mantenerse constante el promedio de habitantes por vivienda, en los próximos años un millón y cuarto de personas requerirán una de ellas.

La amplia brecha existente entre esa necesidad y la demanda efectiva de viviendas, en particular para la población con menores ingresos,³⁶ depende de manera directa de la disponibilidad y costo del crédito. De modo más general, se considera que la escasez de vivienda está relacionada con una serie de factores que afectan de manera estructural a este sector. El mercado de suelo urbano está marcado por la reducida oferta de terrenos y la carencia de infraestructura urbana de tipo primario (calles, agua potable, drenaje, alumbrado). El propio mercado de la vivienda presenta grandes distorsiones en virtud de la segmentación de los diversos organismos públicos encargados del ramo, que entorpecen la asignación de los recursos financieros destinados a esta actividad. Existe, igualmente, una considerable participación estatal en la oferta de créditos sin la contrapartida de un desarrollo del sistema de préstamos comerciales que la apoyen, incluyendo la diversificación de los mercados secundarios que se encargan de la "seguridad" de las hipotecas. Estas circunstancias contribuyen, así, a la ineficiencia del mercado hipotecario debido a las distintas condiciones que imponen los diversos organismos que participan y a la serie de subsidios cruzados que se ha generado con la misma evolución del sistema de financiamiento.³⁷

El panorama del sector se caracteriza por una oferta de vivienda que ha presentado un cuadro de larga restricción por razones físicas de carencia de espacio preparado para la construcción, lo que se desprende de las restricciones financieras asociadas con la situación presupuestaria. El gobierno tiene grandes limitaciones

³⁵ *Ibid.*

³⁶ La estructura de ingresos de la población ocupada en 1995 indicaba que 6.7 millones o 23% del total recibía menos de un salario mínimo; 10.1 millones (35%) entre uno y dos salarios mínimos; 4.9 millones (17%) entre dos y tres; 3.8 millones (13.2%) entre tres y cinco, y 3.3 millones (11.4%) más de cinco.

³⁷ Zepeda (1998).

de recursos para responder a la necesidad de vivienda en cuanto a la provisión de servicios y equipamiento urbano, y para financiar proyectos habitacionales. Además, su desarrollo es afectado adversamente por la forma de funcionamiento del sistema de promoción de la vivienda de tipo popular, lo que constituye un factor de naturaleza institucional que exige una reforma. Destaca, también, el hecho que se ha ido creando una distancia cada vez mayor entre los ingresos de la población y el costo de las viviendas. A esto se han añadido cuestiones tales como las restricciones de tipo legal y económico que existen para la construcción de vivienda para arrendamiento, y hasta el rezago que en materia tecnológica se ha creado en el ámbito de materiales y componentes de construcción. No son menores como factores de contención de la creación de viviendas los grandes costos de transacción asociados con el proceso de promoción habitacional, debido a las complejas regulaciones que lo envuelven.³⁸

Existen varias instituciones de alcance nacional que ofrecen créditos para la vivienda considerada como de interés social, es decir, para la población con menores ingresos. Estas instituciones públicas son: el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), creado en 1972; el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste), creado también en 1972; el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), que opera como un fideicomiso del Banco de México desde 1963; el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), que funciona desde 1981 y atiende a las familias de muy bajos ingresos y en especial al sector informal. Por otro lado, está la banca comercial, que participa en el financiamiento a partir de la intermediación de los recursos del Fovi y a cambio de una comisión. Desde 1994 operan en el sector las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) que tienen la restricción de no poder captar recursos directamente de los ahorradores y requieren otras fuentes de financiamiento, que de manera casi exclusiva provienen también del Fovi. Por último, existen las sociedades de autofinanciamiento, que reciben las aportaciones de los consumidores a un fondo que se constituye en un banco o una afianzadora y que se administra por un fideicomiso. Los préstamos se asignan por concurso o subasta, y se otorgan ya sea para la construcción o

³⁸ Véase Catalán (1993).

mejoramiento de viviendas. Entre las entidades públicas, la que tiene mayor participación en la inversión en vivienda es el Infonavit, que representó 45% del total en 1997; le siguen Fovi con 41%, Fovissste con 5%, los bancos comerciales con sólo 2% y otros organismos, como el de las Fuerzas Armadas, Pemex o la CFE, con 4 por ciento.

La evolución de los pasados 15 años de la inversión realizada por estos organismos muestra varios saltos. El primero ocurrió en 1984, cuando esta inversión aumentó 36%; el segundo en 1992, con un crecimiento de 140%, y el tercero en 1995 cuando, como producto de la crisis financiera y el gran aumento de las tasas de interés, crecieron rápidamente las carteras vencidas en el sistema en su conjunto y se agravó el proceso de descapitalización de los organismos públicos de financiamiento de construcción de vivienda. En ese año la inversión se redujo en 48%, cayendo durante los dos años siguientes hasta alcanzar una cifra comparable a la de 1983. Estos datos son indicativos del grave problema financiero del sector, lo que contribuye a la restricción efectiva para la creación de un patrimonio de las familias y afecta adversamente de maneras diversas, por el aumento de las construcciones en los mercados informales.

CUADRO 19. *Inversión total ejercida en vivienda por los principales organismos, 1983-1998*

(Millones de pesos de 1993)

	<i>Total</i>	<i>Infonavit</i>	<i>Fovi</i>	<i>Banca</i>	<i>Fovissste</i>	<i>Fonhapo</i>	<i>Otros</i>
1983	97.1	38.7	6.2	37.6	6.5	3.0	5.1
1984	132.0	46.1	11.3	50.6	9.2	6.1	8.7
1985	150.4	55.0	11.5	57.9	9.2	6.7	10.1
1986	147.5	44.8	10.7	49.2	10.5	5.2	27.1
1987	173.2	43.1	11.3	77.1	9.5	6.8	25.4
1988	145.2	41.6	10.6	66.2	9.1	6.2	11.5
1989	141.3	44.1	15.8	56.6	10.0	6.0	8.8
1990	152.4	52.6	14.5	52.4	11.6	7.5	13.9
1991	140.7	49.3	13.5	37.4	16.8	5.5	18.2
1992	336.7	58.2	11.2	230.4	9.3	5.2	22.5
1993	352.9	88.2	15.5	218.6	13.4	4.9	12.3
1994	315.1	80.8	27.4	174.7	17.8	4.3	10.1
1995	162.7	59.9	46.4	38.3	9.1	2.5	6.5
1996	115.2	54.0	36.8	4.0	7.7	2.6	10.0
1997	105.7	49.4	32.5	5.5	7.1	1.7	9.4
1998	132.0	67.3	54.0	0.0	7.3	0.8	2.7

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno, 1994, y Cuarto Informe de Gobierno, 1998, Anexos.

El Infonavit es un organismo que opera de forma mixta como un banco hipotecario y como un fondo de pensiones. Su funcionamiento estuvo estrechamente ligado con un tipo de promoción gremial que hacía que las asignaciones de las viviendas no fueran transparentes, y que tuvieran un alto contenido corporativo, que confería gran capacidad de control sobre los recursos y convertía a los derechohabientes en clientes cautivos de constructoras y promotores.³⁹ Este sistema de promociones significó en los hechos que no fueran los trabajadores con mayor necesidad de vivienda los que la obtuvieran, sino los mejor relacionados dentro de organizaciones de tipo corporativista.

Hacia fines del decenio de los ochenta, la característica predominante de los organismos públicos encargados de la vivienda era la descapitalización. Ésta se produjo por los efectos adversos del proceso recesivo y de alta inflación, el cual redujo la capacidad de recuperación efectiva de los créditos y, con ello, mermó el fondo de ahorro. Esto generó que la institución operara de modo tal que se subsidiaba a una parte menor de los derechohabientes, mientras se perdía una porción del valor real de las aportaciones de los cotizantes que no tenían acceso a los préstamos, lo que desvirtuaba las dos funciones del Instituto, como fondo revolvente y como fondo de pensiones. Sin embargo, de esa manera, los distintos fondos funcionaron como mecanismo de transferencias de recursos hacia diversos sectores y permitieron subsidiar ciertos programas de vivienda.

Además, esas circunstancias retrasaron la construcción de nuevas viviendas, con lo que el déficit se acumuló, calculándose que para 1994 era de 6 millones de unidades. Las condiciones de la crisis económica de 1995 constituyeron un nuevo golpe para la actividad de este sector, y desde entonces se aprecia un nuevo rezago en la materia, aunque no existe una estimación pública del déficit actual. Como aproximación al estado de la necesidad de vivienda, para el periodo 1990-1994 se calcula que la demanda exigía casi

³⁹ Este asunto se observa en la descripción siguiente. El Infonavit operaba "el esquema de promociones gremiales, mediante el cual los créditos se dividen gremialmente (las cámaras del sector privado participaban de esta división con alrededor de 30% de los créditos) y en función de las listas de acreditados que presentaban (la llamada predemanda) se asignaban a conjuntos habitacionales específicos. El líder del gremio seleccionaba al promotor y muchas veces el terreno. Una vez iniciado el conjunto habitacional el líder colocaba las viviendas entre los trabajadores que le pagaban un monto equivalente a un enganche (el Infonavit financiaba 100% del valor de la vivienda)". Véase Zepeda (1998), p. 353.

1.4 millones de unidades, más 1.5 millones adicionales de créditos para el considerable mejoramiento del inventario.⁴⁰ Para el periodo 1995-2000, el Programa de Vivienda del gobierno federal estima que, para evitar un aumento del déficit en el sector, la necesidad de nuevas edificaciones se ubicaba en 1.8 millones y el mejoramiento mayor de las ya existentes en 2.2 millones. Ello significaba una demanda acumulada en ese lapso de 4 millones de viviendas o 670 mil al año.

La necesidad de reformar la política social de vivienda tenía que enfrentar la doble situación que implicaba, por un lado, el aumento de las necesidades insatisfechas de vivienda y, por el otro, la creciente insuficiencia de recursos para financiar las nuevas construcciones y el mejoramiento de las existentes. Esto significó un cambio de enfoque dirigido el tratamiento del sector desde una perspectiva de ajuste financiero. El nuevo enfoque consistió en crear los mecanismos legales y financieros para que el sector privado participe de modo más activo en las inversiones en la construcción y para que los consumidores obtengan los créditos para adquisición. Esto requería una modificación de la manera en que se otorgan los créditos y de los esquemas de recuperación para reducir la cartera vencida y recapitalizar los fondos constituidos con las aportaciones.

En 1992 se crearon nuevas modalidades de funcionamiento del Infonavit, para convertirlo en una institución principalmente financiera. Para ello, se cambiaron las pautas y las normas para la constitución y operación de las cuentas de las aportaciones de los trabajadores, de manera tal que éstas radican ahora en instituciones de crédito que posibilitan un mayor control por parte de los beneficiarios, así como obtener mejores rendimientos por el ahorro forzoso que significan los pagos al Infonavit. Las aportaciones de 5% del salario destinadas al financiamiento de la vivienda se depositan en una subcuenta (del Fondo Nacional de Vivienda) de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Para aumentar la tasa de recuperación de los créditos, cuya caída fue una de las causas de la descapitalización del Infonavit, se estableció que el saldo de la subcuenta del SAR del trabajador se sumara al monto del crédito y se tomara como pago inicial y, además, el 5% de las aportaciones patronales se aplicara a la amortización del crédito.

⁴⁰ Catalán (1993).

RECUADRO 3. Elementos principales de la nueva Ley del Infonavit

La reforma de la Ley del Infonavit en 1992 generó cinco cambios fundamentales en su operación en el financiamiento de la vivienda.

- i) Otorgamiento de créditos a los trabajadores con base en un sistema objetivo de puntaje y una puntuación mínima para tener derecho a recibirlos. Así, los factores que se toman en cuenta para determinar esa puntuación son el salario, la edad, el saldo de la subcuenta de vivienda en el SAR, el número de aportaciones al Instituto hechas por el patrón y el número de dependientes económicos del trabajador. El Instituto determina la puntuación mínima requerida para tener derecho a un crédito.
- ii) Libertad del trabajador para escoger la vivienda nueva o usada que le convenga.
- iii) Los montos del crédito. El monto máximo es 180 veces el salario mínimo mensual de la localidad, menos 5% de gastos de operación y financiamiento; el monto efectivo se asigna en función del salario y la edad del trabajador.
- iv) La recuperación de los créditos al 100 por ciento.
- v) El sistema de subastas de financiamiento para la construcción de viviendas. Los créditos se otorgan por medio de un sistema de subastas, que se convocan por el Consejo de Administración. El Comité de Análisis de Anteproyectos determina si éstos cumplen los requisitos reglamentarios y asigna los recursos en función de la tasa de interés que se ofrece por el financiamiento de que se trate.

FUENTE: Adaptado de Catalán (1993).

Con la reforma de la Ley del Infonavit se estableció el mecanismo de las subastas como medio de asignación de los créditos, con lo que se superaba el anterior sistema de promociones. Pero, debido a las condiciones inestables del mercado financiero y a las altas tasas de interés, ese precio no se usó como referencia, sino el valor de la vivienda, lo que aún genera una distorsión consistente en que, debido a la brecha entre los ingresos de los trabajadores y el precio de la vivienda, antes señalada, se tiende a construir casas de menor tamaño, menor calidad y en lugares menos favorables.

IX. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

La descentralización de las acciones de gobierno es una medida que se ha planteado de modo importante tanto como una acción de administración pública como de gestión política. Entre estas medidas destaca la federalización del gasto público, en especial en los rubros asociados con las políticas sociales, incluyendo la aten-

ción a la pobreza extrema de grandes segmentos de la población. En diciembre de 1997 el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión una iniciativa para modificar la Ley de Coordinación Fiscal, con el objetivo de fortalecer la situación financiera de todos los estados y los municipios por medio de medidas presupuestarias. Para ello se propuso institucionalizar la provisión de recursos federales como complemento de las participaciones en la recaudación federal y de los recursos propios para que sean dirigidos al apoyo de actividades específicas. Esta propuesta se asentó en la evidencia de la escasez de recursos tributarios que padece de modo crónico la gran mayoría de los gobiernos locales, de manera que los fondos transferidos se destinasen sobre todo a tres ámbitos relevantes para las condiciones sociales de la población: la educación básica, la atención a la salud y el desarrollo de la infraestructura básica municipal.⁴¹ De esta manera se incorporó el ramo 33 al Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 para constituir los fondos para los rubros señalados.

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica se constituyó en el nuevo presupuesto federal con los recursos que anteriormente se canalizaban por el ramo 25 (provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica y normal) y se convirtieron en provisiones exclusivas para la operación de los servicios considerados y conforme a los términos de los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Los recursos destinados a las funciones que dicha Ley reserva a la Federación en cuanto a la educación básica continúan asignándose al ramo 11 (educación pública).

La operación del Fondo se planteó a partir de la regla que ya estaba en ejecución para asignar los recursos y que había surgido de la distribución aceptada cuando se estableció el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (del 18 de mayo de 1992), antecedente inmediato de esta práctica de federalización del gasto. La regla indicaba que la Federación transferiría a los estados los recursos suficientes para sostener los servicios que habían recibido para su administración, para lo cual se contaba

⁴¹ Véase iniciativa de decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, 10 de noviembre de 1997. Hay un antecedente de mayo de 1996, en el cual se estableció un nuevo ramo general del presupuesto federal, para identificar en el nivel de sector los recursos para descentralizar a los estados a partir del ejercicio fiscal de 1997. Para ello se usó el ramo 25, que abarcaba los servicios educativos para aplicar la federalización del gasto. La administración de este ramo correspondía a la SHCP a través de una unidad de federalización de la Subsecretaría de Egresos.

con los registros de los planteles escolares a los que se asigna un gasto operativo y con las plantillas de personal de cada estado. Los rubros de gasto de operación, personal y recursos para la mayor equidad en la distribución del financiamiento educativo conforman el Registro Común de Escuelas y de Plantilla del Personal, a partir de los cuales se estima el monto presupuestario que se asigna a cada estado. Este registro proporciona, también, la base de la previsión de las necesidades de gasto en cada entidad federativa para el año siguiente (exceptuando los recursos que se transfieren por medio del ramo 25). Debe anotarse que esta nueva modalidad presupuestaria alteró la organización laboral de los maestros, puesto que se hizo una homologación entre el personal que estaba adscrito a la Federación y el que lo estaba a los estados. Además, se otorgaron apoyos para crear plazas docentes en los estados más rezagados, lo que alteró los criterios que existían para la creación de plazas en el magisterio. El asunto es de especial relevancia si se considera la fuerza e importancia laboral y política que tiene el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en el país.

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se presentó como una manera de moderar las desigualdades y mejorar las oportunidades de acceso de la población con la descentralización de las funciones en este sector. Para ello se planteó la transferencia no sólo de esas funciones sino también de los bienes necesarios para cumplirlas. El gobierno federal retuvo su presencia como instancia normativa, de planeación y evaluación, manteniendo el control de las materias de su ejercicio exclusivo en el marco del Sistema Nacional de Salud.⁴² La descentralización de las acciones se basó en la transferencia del personal y los recursos financieros y materiales, de acuerdo con la autonomía política de los estados. La fórmula para asignar las transferencias de recursos a los estados para la constitución del Fondo consiste en la definición de un gasto mínimo promedio *per capita* en salud, que se ajusta con base en una tasa estandarizada de mortalidad y por el índice de marginación estatal que elabora el Consejo Nacional de Población. Así, se determinan los estados deficitarios que deberán obtener más recursos mediante la aplicación de la fórmula de asignación presupuestaria que forma parte del ramo 33.

⁴² El 20 de agosto de 1996 se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y sus respectivos acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal modificó las asignaciones presupuestarias que para ese fin se realizaban anteriormente por el ramo 26 (desarrollo social y productivo en regiones de pobreza). Para tal efecto se propuso que se determinaran anualmente, dentro del presupuesto federal de egresos, recursos que tomaran como base de referencia 2.037% de la recaudación federal participable para alimentar dicho fondo (aumentado a 2.5% en 1999), los cuales, al ser independientes, se suman al conjunto de las participaciones que reciben los estados. Estos fondos se destinan de modo exclusivo al financiamiento de obras, de acciones sociales básicas, al fortalecimiento institucional y a inversiones para beneficio de la población con mayores rezagos sociales (por ejemplo, servicios públicos de agua potable, drenaje y electricidad). Los recursos de este fondo se distribuyen conforme a la situación de pobreza extrema de cada estado. Se considera que, en virtud de los costos unitarios de la prestación de estos servicios, que dependen del número total de usuarios, las decisiones de inversión deben basarse en la consideración de localidades completas, cuando su tamaño es pequeño, o de segmentos de localidades, como colonias o barrios, cuando aquéllas son de tamaño más grande. Por ello, los subsidios federales a dichos servicios se dirigen ahora a escala de municipio y hasta de estado, para que se seleccionen las áreas que se incorporan a su disponibilidad.

El concepto de federalización en el que se sustentan la creación y el funcionamiento del ramo 33 para transferir recursos federales a los estados y municipios por medio de estos tres fondos se basa en el criterio de fortalecer de modo progresivo su situación fiscal. La disponibilidad de recursos es sumamente diferenciada en términos regionales, en especial en la escala municipal, lo que se convierte en un factor adicional de desigualdad que afecta de modo adverso no sólo las condiciones de vida de la población, sino la conformación de un panorama de mayores oportunidades que se conviertan en el sustento efectivo de las políticas de reforma económica emprendidas durante ya casi 20 años. Además, también pueden tender a reducir las diferencias territoriales, que son cada vez más apreciables en el país en su conjunto. La SHCP prevé, incluso, que dicho fortalecimiento fiscal deberá llevar a una situación en la que se torne innecesario etiquetar el destino de los recursos transferidos y que ellos se consoliden en las participaciones fiscales que reciben los gobiernos locales.

Esta última consideración pone en relieve una de las principales características de los recursos comprendidos en el ramo 33, precisamente su condicionalidad. Ésta se manifiesta no sólo en la constitución de los distintos fondos que lo componen sino en el hecho de que, aunque la fiscalización la hacen de modo directo las autoridades y las legislaturas locales, el uso de los recursos está sujeto a la normatividad y supervisión del gobierno federal, operando mediante la firma de convenios especiales. El carácter condicionado de los recursos del ramo 33 lo han cuestionado los gobiernos estatales, que solicitaron que las transferencias fueran de naturaleza estatal. En el caso de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, por ejemplo, hasta 1997 éstos se ubicaban en el ramo 26 y se distribuían con fórmulas similares, pero elaboradas por los estados de acuerdo con sus condiciones particulares. El cambio en la normatividad ha provocado que en muchos casos los gobiernos locales hayan tenido una pérdida de los recursos a los que antes tenían acceso.⁴³ El hecho de que el ramo 33 contenga transferencias condicionadas constituye una especie de anomalía dentro de la Ley de Coordinación Fiscal, pues en términos estrictos no constituyen recursos estatales. Se estima que este mecanismo de transferencia de fondos es un avance en la coordinación hacendaria, pero que es insuficiente como parte integral de una coordinación ingreso-gasto entre la Federación y los estados. En último término, una de las dificultades más evidentes del ramo 33 consiste en que, en general, los estados reciben menos recursos de los que tienen que aplicar, por ejemplo, en el caso del gasto educativo. De esa manera, se podría considerar que se trata de un modo de transferir una parte del déficit fiscal del gobierno federal a los gobiernos estatales.

Aun con estas restricciones de orden administrativo y político, la operación del ramo 33 ha provocado un aumento en las transferencias que reciben los estados y municipios como proporción de la recaudación federal participable. Así, del total de dicha recaudación, las participaciones (que son transferencias no condicionadas) representaron en 1998 casi 25%, mientras que las

⁴³ Véase el análisis detallado de la política de coordinación fiscal que ofrece Colmenares P. (1999). Ahí se señala que el cambio ocurrido en 1998 generó pérdidas de recursos en muchos municipios de estados como Oaxaca, Puebla y Chiapas, que se encuentran entre los más pobres del país. Esto pone de manifiesto las fricciones que existen en varios campos de la coordinación fiscal entre la Federación y los estados y municipios.

aportaciones (transferencias condicionadas) fueron superiores a 26%. Con ello, se ha provocado un aumento de las transferencias fiscales totales a las entidades federativas de 34.4 en 1993 hasta 51.7% en 1998.

CUADRO 20. *Transferencias fiscales a las entidades federativas, 1980-1998*

(Porcentaje de la recaudación federal participable)

	<i>Participaciones (transferencias no condicionadas)</i>	<i>Aportaciones (transferencias condicionadas)</i>	<i>Total</i>
1980	17.27	—	17.27
1985	20.14	—	20.14
1990	20.34	—	20.34
1993	22.07	12.33	34.40
1994	23.27	13.90	37.17
1995	23.11	18.85	41.96
1996	24.58	16.34	40.92
1997	24.78	19.68	44.46
1998	24.90	26.79	51.96

FUENTE: SHCP.

El cambio institucional en la administración de los recursos públicos que se está gestando con la federalización del gasto evidencia algunas de las consecuencias de las prácticas presupuestarias que existen en la actualidad. Así, puede destacarse, sólo de manera indicativa, la dificultad técnica y política que significa la revisión anual del presupuesto por parte del Congreso, que tiene que aprobarlo y emitir las leyes correspondientes. La forma y, sobre todo, el tiempo en que el poder Ejecutivo presenta al Legislativo el proyecto de presupuesto de egresos, la Ley de Ingresos y los demás documentos son insuficientes y provocan crecientes fricciones por la imposibilidad efectiva de participación y capacidad de respuesta. Esta situación se combina con los criterios que prevalecen en el manejo de la política fiscal y que se dirigen de modo específico a la reducción del déficit. Hoy se hace virtud de un menor gasto por parte del gobierno, cuando habría que ampliar de modo significativo su capacidad de gastar para atender las demandas sociales, actuar de modo eficaz en la promoción de la actividad económica y ampliar las bases para un crecimiento sostenido del producto. El criterio eficientista que caracteriza la política fiscal, que se expresa claramente entre otras formas en la política de subsidios, no crea el espacio necesario para reconocer que existen discrepancias y hasta conflictos entre los objetivos

que se establecen, por un lado, de mayor equidad y, por otro, de mayor eficiencia presupuestaria y contable. Este criterio de eficiencia administrativa y macroeconómica también pone en tensión la manera en que se establecen las prioridades de la política social y de combate a la pobreza por las entidades gubernamentales encargadas de realizarlas, frente a los técnicos de la SHCP, que tienen otras prioridades.

Esto último constituye, sin duda, un ámbito de la política económica que debería ser revisado para que las acciones en el terreno social sean más efectivas, que se pueda ampliar su horizonte de aplicación a plazos más largos a fin de surtir efectos duraderos y conseguir las metas esperadas y, finalmente, convertirse en maneras de complementariedad de la política económica y no en demandas que compiten por las fuentes de recursos cada vez más escasos.

CONCLUSIONES

Durante el periodo 1982-1998 las políticas sociales sufrieron algunos cambios drásticos en su concepción y en sus modalidades de aplicación. Esos cambios corresponden a la implantación progresiva de un nuevo modelo de desarrollo —llámese neoliberal o de otra manera—, de nuevas políticas económicas y de una redefinición de las funciones del Estado en la economía y la sociedad. En particular, el casi estancamiento de la economía mexicana, por lo menos en términos de ingreso *per capita*, las crisis financieras y productivas recurrentes y la crisis fiscal casi permanente actuaron como limitaciones fundamentales para la aplicación de los programas sociales preconizados oficialmente. En el plano internacional también ocurrieron cambios considerables, que se resumen en los diversos aspectos de la mundialización, y que no dejaron de influir en los cambios hechos en México, plenamente incorporado en ese proceso. Del análisis precedente de las políticas sociales aplicadas en México en ese periodo de transición, se pueden destacar las siguientes tendencias fundamentales.

i) Del “universalismo segmentado hacia la focalización”: los programas focalizados de lucha contra la pobreza y la extrema pobreza han cobrado una importancia creciente en las políticas sociales —y quizá sobre todo en el discurso social de los gobiernos sucesivos. En el discurso oficial, la promoción de los derechos sociales —salvo quizá la educación— es claro que ha dejado su lugar

de primera prioridad a la lucha contra la extrema pobreza. Sin embargo, las políticas de carácter universal continúan representado la mayor parte del gasto social. En general, las restricciones presupuestarias se han traducido en un deterioro de la calidad de los servicios básicos teóricamente ofrecidos al conjunto de la población. A la disminución del bienestar general sufrida así por los sectores que recibían esos servicios —clase media, trabajadores organizados o grupos urbanos—, agudizada por la supresión progresiva de los subsidios universales, corresponden por un lado la privatización de un número creciente de servicios sociales para satisfacer las necesidades de los sectores más acaudalados y, por el otro, los programas focalizados para atender las necesidades básicas insatisfechas de los grupos más desprotegidos.

ii) La privatización de los servicios sociales se presenta en un número creciente de sectores: educación, salud, pensiones. El deterioro de la calidad de los servicios prestados directa o indirectamente por el Estado conlleva al desarrollo del sector privado en la prestación de esos servicios para los sectores que tienen el poder de compra suficiente. La privatización no necesariamente es sinónimo de calidad, pero sí en general de una mejor atención al “cliente” que compra los servicios. Se genera así una fuente adicional de diferenciación entre mexicanos, al mismo tiempo que la salida de los servicios públicos de las familias más exigentes tiende a reforzar el descenso de la calidad de los mismos. Simultáneamente, con la implantación del principio de capitalización individual para los fondos de pensiones, en lugar del principio de solidaridad intergeneracional, se refuerza la tendencia al individualismo —una de las bases ideológicas del modelo— contra lo que fuera uno de los principios básicos de la Revolución Mexicana.

iii) La concentración de una parte no despreciable de los recursos del gasto social en los grupos más desfavorecidos, en particular aquellos en situación de extrema pobreza, intenta compensar el efecto en esos sectores de las reformas económicas y la desigualdad inicial de oportunidades. Frente a la desigualdad tan marcada en las oportunidades y los altos índices de falta de acceso a los servicios básicos de determinados segmentos de la población, tanto urbana como rural, la focalización de los recursos busca atender las necesidades más apremiantes y romper el círculo vicioso de reproducción de la pobreza por falta de oportunidad. Se plantea que esas acciones focalizadas son más eficientes, pero no existe evaluación seria de su efecto en los grupos objetivo. En el

caso de México, hay sólidos indicios de utilización política de esos programas, lo cual sería un mal menor si hubieran alcanzado de manera notoria los resultados buscados en términos de alivio de la extrema pobreza. Las últimas cifras disponibles no parecen dar cuenta de tal mejoramiento de las condiciones de la población en situación de extrema pobreza, cuyo número continúa aumentando.

iv) La descentralización ha tenido grandes avances, que deberían significar una mejor eficiencia en el ejercicio del gasto social y en la aplicación de los programas focalizados.

v) A lo largo del periodo el gasto social real ha sufrido grandes fluctuaciones en el sentido de una caída, primero, y de una recuperación hasta la crisis de 1995. La dependencia del gasto social respecto al comportamiento macroeconómico y su sensibilidad a la evolución de los recursos fiscales y a las crisis financieras recurrentes no permiten concluir que haya habido un crecimiento durable del gasto social real. En el mejor de los casos, se puede hablar de recuperación de los niveles alcanzados hace ya 20 años, o sea, de una tendencia fundamental al estancamiento de todos los indicadores analizados, a pesar de los discursos que tienden a dar prioridad al desarrollo social. Esta situación es aún más preocupante en el caso de la educación, que es presentada como el eje central de la lucha contra la pobreza, por medio de la generación de mejores oportunidades a largo plazo, pero cuyos recursos para financiamiento no tienen un aumento estable y duradero.

El modelo económico ha generado nuevos modos de exclusión que la política social no ha sabido enfrentar. En sus modalidades de carácter universal, por definición, no llega a estos sectores excluidos de los frutos del desarrollo. Los programas focalizados no parecen llegar tampoco a segmentos importantes de la población que viven fuera de toda institucionalidad. El combate a la exclusión, que empieza por la generación de empleos e ingresos, plantea un nuevo desafío para las políticas sociales. En resumen, la política focalizada no alcanza, por falta de recursos financieros y por las limitaciones provenientes de una concepción muy asistencialista, a compensar los costos sociales del funcionamiento mismo del nuevo modelo económico que se intenta implantar en México desde 1982. La política universalista ha sufrido al mismo tiempo de la crisis fiscal permanente y de la reducción progresiva de su alcance, sin que su racionalización se haya traducido en una mayor eficiencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castel, Robert (1998), "La lógica de la exclusión", Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (comps.), *Todos entran*, Bogotá, UNICEF-Santillana.
- Catalán, Rafael (1993), *Las nuevas políticas de vivienda*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Colclough, Christopher, y James Manor (comps.) (1995), *States or Markets? Neoliberalism and the Development Policy Debate*, Oxford, Clarendon Press.
- Colmenares P., David (1999), "Retos del federalismo fiscal mexicano", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 5, mayo.
- Cominetti, R., y G. Ruiz (1998), *Evolución del gasto público social en América Latina, 1980-1995*, Santiago, Cuadernos de la CEPAL, número 80.
- Cornelius, Wayne, Ann Graig y Johnatan Fox (1994), "Mexico's National Solidarity Program", W. Cornelius, A. Graig y J. Fox (comps.), *Transforming State-Society Relations in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California.
- Del Val, Enrique (1997), "Política social y combate a la pobreza en México", *El Economista Mexicano*, Nueva Época, vol. I, núm. 4, octubre-diciembre.
- De Pablo, Luis (1988), "El Infonavit y el impulso a la vivienda en México", *Mercado de Valores*, año LVIII, octubre.
- Dresser, Denise (1997), "En busca de la legitimidad perdida", Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, Lecturas 85 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.
- Frenk, J., M. A. González Block, F. Knaul y R. Lozano (1997), *La seguridad social en salud: perspectivas para la reforma en México*, mimeografiado.
- Gómez de León, José (1998), "El Progreso y el bienestar de los hogares pobres en México", *Mercado de Valores*, año LVIII, octubre.
- González T., Enrique (1993), *Reforma del Estado y política social*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1994), "Social Reform in Mexico: Six Theses on the National Solidarity Program", W. Cornelius, A. Craig y J. Fox (comps.), *Transforming State Society. Relations in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California.
- IMSS (1995), *Diagnóstico*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social.
- INEGI (1995), *Censo de población y vivienda*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (1996), *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Levy, Santiago, y Enrique Dávila (1998), "Subsidios y política social", *Examen*, núm. 110, diciembre.

- Martínez, Florencio (1997), "La reforma de la seguridad social: una respuesta de México a los retos de la globalización", *El Economista Mexicano*, Nueva Época, vol. I, núm. 2, enero-marzo.
- Moctezuma, Esteban (1998), "La política social del Estado mexicano", *Mercado de Valores*, año LVIII, octubre.
- (1999), "Hacia una redefinición del concepto de desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 3, marzo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994), *Informe del desarrollo humano*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- Sedesol (1994), *Solidaridad, seis años de trabajo*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- SHCP (1993), *Cuenta de la hacienda pública. Resultados generales*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Yúnez-Naude, Antonio (1998), *Conasupo: The Dismantling of a State Trader*, México, El Colegio de México, mimeografiado.
- Zepeda, Manuel (1998), "El desafío de la vivienda", F. Solís Soberón y F. A. Villagómez (comps.), *La seguridad social en México*, Lecturas 88 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.

7. LA DISTRIBUCIÓN FACTORIAL DEL INGRESO EN EL NUEVO MODELO ECONÓMICO

*Rodolfo de la Torre**

INTRODUCCIÓN

EL PROPÓSITO del presente documento es describir los cambios en la distribución del ingreso en México en los últimos decenios del siglo XX y explicar las tendencias observadas. El análisis se centra en los efectos de las reformas del nuevo modelo económico en la distribución factorial del ingreso. Para esto se reseñan los más recientes estudios de las características distributivas del nuevo modelo económico, y después se examina el efecto de las reformas estructurales en la distribución factorial por medio de los cambios observados en la composición sectorial de la economía y de las productividades del trabajo, el capital y el capital humano. Para ello se recurre al cálculo de funciones de producción agregadas. Las conclusiones apuntan a que la nueva orientación de la economía hacia el mercado ha propiciado mayores desigualdades, debido sobre todo al crecimiento de la demanda de capital humano, cuya oferta es relativamente rígida y el cual se encuentra distribuido con grandes disparidades en la economía mexicana. Por último se presenta la agenda de investigación futura y las limitaciones para desarrollarla.

I. CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y FACTORES DE PRODUCCIÓN

De manera general se puede afirmar que, si bien se dio un conjunto de medidas de cambio estructural desde el principio de los años ochenta, no fue sino hasta mediados de ese decenio que se dieron

* Universidad Iberoamericana. Varias personas e instituciones han hecho posible y enriquecido este trabajo. Agradezco a Alicia Santana y Roxana Gutiérrez su colaboración en el procesamiento de la información y el desarrollo del análisis del presente proyecto. La exploración de varios de los temas tratados en este documento con la Fundación Preciado Hernández ha permitido tener una mejor perspectiva de los resultados encontrados. La primera reunión del Capítulo Mexicano de la Red sobre Desigualdad y Pobreza promovida por el BID, el Banco Mundial y LACEA, organizada por la Universidad Iberoamericana, proporcionó útiles comentarios para la versión final.

los cambios más significativos. De este modo, resulta apropiado hablar de la operación de un "nuevo modelo económico" hacia fines de los años ochenta y principios de los noventa. Lo anterior no sólo resulta más adecuado desde el punto de vista de la periodización de la economía mexicana, sino que identifica la coincidencia del nuevo modelo con un periodo en el que de manera gradual se recuperó la estabilidad macroeconómica, se desactivó el problema de la deuda externa y se recuperó el crecimiento. Tal situación permite evaluar de manera más sencilla las consecuencias de las reformas que en una circunstancia en la cual éstas fueran persistentemente interferidas por choques internos o externos que generaran grandes fluctuaciones en la demanda agregada.

Infelizmente, el abandono de una economía con gran intervención del Estado, inflexible y orientada hacia el mercado interno ha dado resultados muy heterogéneos. Por un lado, si bien fue posible superar sucesos tales como la caída de más de 50% de los precios del petróleo en 1985, una inflación de hasta 159% en 1987 y transferencias netas de recursos al exterior de hasta 6.8% del PIB en 1988 (Lustig, 1994), el gobierno del presidente Carlos Salinas, sin choques externos, con inflación promedio del 15.9% y entradas netas de recursos del exterior de 5.6% del PIB, sólo logró obtener un crecimiento de 3%, debajo del crecimiento promedio histórico (Urzúa, 1997).

CUADRO 1. *Crecimiento y desigualdad en la economía mexicana^a*

Periodo	Crecimiento promedio anual	Crecimiento de la participación del primer quintil	Crecimiento de la participación de los quintiles II-IV	Crecimiento de la participación del último quintil
1960-1970	7.1	-8.2	-3.1	2.5
1970-1980	6.2	-22.0	20.7	-10.5
1980-1985	1.9	38.0	6.7	-7.8
1985-1994	2.0	-1.1	-9.0	9.5
1994-1996	-0.7	10.1	3.5	-3.5

FUENTE: Estimaciones propias con información del INEGI y Szekely (1998).

^a Para los quintiles los periodos son 1958-1968, 1968-1977, 1977-1984, 1984-1994 y 1994-1996.

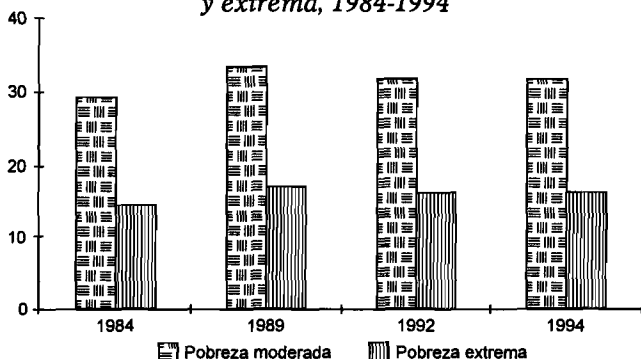
Por otra parte, a pesar de que la economía mexicana se caracterizó por grandes desigualdades y pobreza antes de sus transformaciones estructurales recientes, entre 1984 y 1994 la porción del ingreso total captada por el 20% de la población con más ingresos aumentó de 49.2 a 54.5%, mientras que el porcentaje de población

en pobreza extrema pasó de 10.3 a 10.8 (Szekely, 1998), aunque quizá el cambio más preocupante de tal periodo sea la reversión del proceso de formación de "clases medias" (quintiles II-IV), que estuvo presente en el esquema de intervención estatal y proteccionismo (véase cuadro 1).

En lo que respecta a los extremos de la distribución, cabe señalar el incremento en el porcentaje de hogares tanto en pobreza moderada como en pobreza extrema entre 1984 y 1994, de acuerdo con las líneas de pobreza del INEGI-CEPAL, así como el aumento del ingreso de 1% de la población con más ingresos y la reducción del porcentaje de hogares que concentra 25% del ingreso total (gráficas 1 y 2).

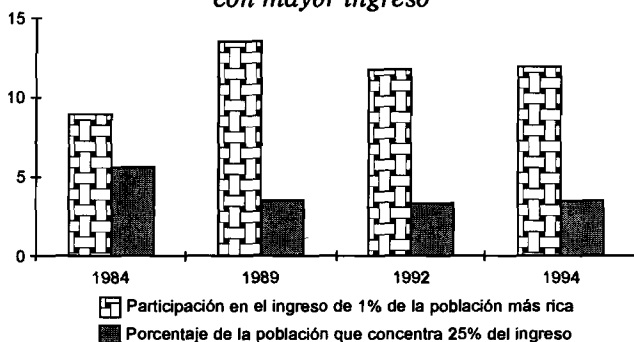
Los hechos recientes que más llaman la atención y confirman

GRÁFICA 1. *Porcentaje de la población en pobreza moderada y extrema, 1984-1994*



FUENTE: Lustig y Szekely (1997).

GRÁFICA 2. *Concentración del ingreso en los hogares con mayor ingreso*



FUENTE: Elaboración propia con datos de Lustig y Szekely (1997).

la heterogeneidad de los resultados de la economía mexicana son, por un lado, el estallido de la violencia política en el estado de Chiapas en 1994, derivada en buena medida de los atrasos económicos del sur del país; la inhabilidad para mantener un financiamiento suficiente y estable para la transformación productiva, evidenciada con la salida de inversión extranjera en cartera de hasta 7 355 millones de dólares en 1995; la recuperación económica iniciada en 1996, con tasas de crecimiento del PIB superiores a 7%; la estabilidad de los mercados financieros ante las elecciones de julio de 1997, cuando la oposición, en su conjunto, logró obtener la mayoría de la Cámara de Diputados del Congreso, y la aparición de dificultades para mantener el equilibrio en las finanzas públicas a raíz de la abrupta reducción de los precios del petróleo en marzo de 1998.

Aunque tras las más importantes reformas el crecimiento económico se ha reactivado, no ha podido alcanzar los porcentajes de los años anteriores a ellas. Esto se ha debido a una combinación de menor acumulación de factores productivos con una reducción de las ganancias en eficiencia (véase cuadro 2).

CUADRO 2. *Crecimiento, acumulación y productividad*

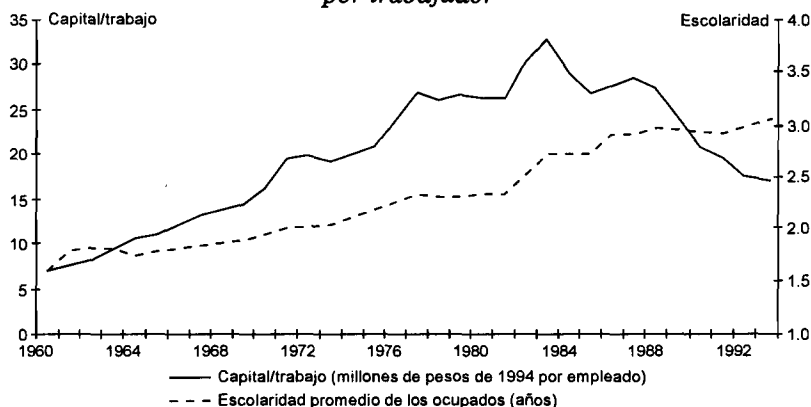
Periodo	Crecimiento	Crecimiento del acervo de capital ^a	Crecimiento del empleo ^a	Crecimiento del capital humano ^a	Crecimiento en la PTF
1960-1970	7.1	13.1	3.4	1.0	1.2
1970-1980	6.2	9.1	3.8	1.8	0.6
1980-1985	1.9	2.3	2.8	3.3	-1.2 ^b
1985-1990	1.4	-3.2	1.0	1.6	-0.1 ^c
1990-1994	2.6	2.5	2.9	3.3	-0.2

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI, Barro y Lee (1996), Solimano (1997) y Arenas (1997).

^a Excluye agricultura. ^b 1982-1985. ^c 1986-1991.

Destaca el comportamiento de la acumulación de capital, que disminuyó drásticamente tras el periodo de reformas; también el menor ritmo de acumulación de capital humano (años promedio de escolaridad de los ocupados), el cual incluso disminuye a partir de 1989. Al respecto, la educación formal promedio de la población en general comenzó a exhibir una tendencia a la reducción a partir de 1980. Sin embargo, para mediados del decenio de los ochenta comenzó una ligera recuperación de este indicador. Lo anterior se ha combinado con una gran reducción en la relación capital/trabajo de la economía después de las reformas, para luego estabilizarse (véase gráfica 3).

GRÁFICA 3. Relación capital/trabajo y capital humano por trabajador

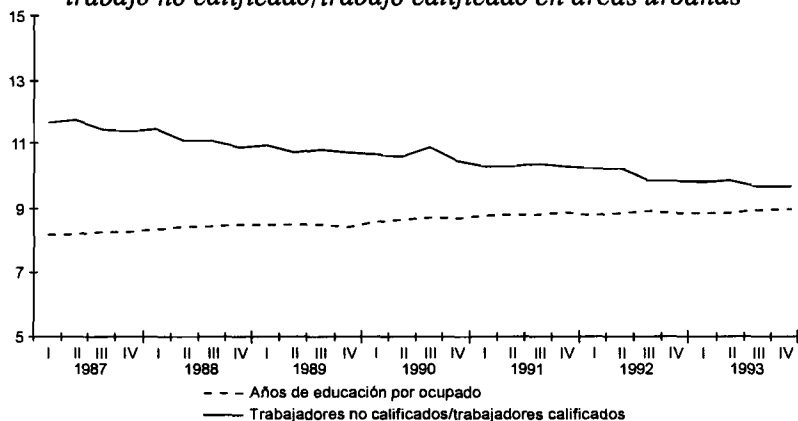


FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México, cuentas nacionales e INEGI. Excluye agricultura.

Lo ocurrido con la acumulación de capital humano debe recalcar. En las áreas urbanas los años de educación han aumentado con lentitud, particularmente la oferta de trabajo calificado (gráfica 4), definido éste como el de más de 12 años de escolaridad promedio, lo que ha conducido a una mayor remuneración del capital humano en general y del trabajo calificado en especial.

El resultado de las dificultades para incrementar el crecimien-

GRÁFICA 4. Capital humano por trabajador y relación trabajo no calificado/trabajo calificado en áreas urbanas



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI.

to, la acumulación de capital físico y humano y elevar la productividad ha sido un importante deterioro de los ingresos laborales (cuadro 3, gráficas 5 y 6). Si bien las caídas más marcadas en las remuneraciones al trabajo ocurrieron en los años previos inmediatos a la profundización de las reformas económicas y en sus inicios, el deterioro salarial en el sector formal de la economía, medido por la evolución de los salarios contractuales y los salarios manufactureros, se originó mucho antes de los primeros cambios estructurales de consideración. Mientras las remuneraciones medias y los salarios manufactureros tuvieron recuperaciones para principios de los años noventa, estableciéndose un aumento de los ingresos laborales tanto para el sector informal como para parte

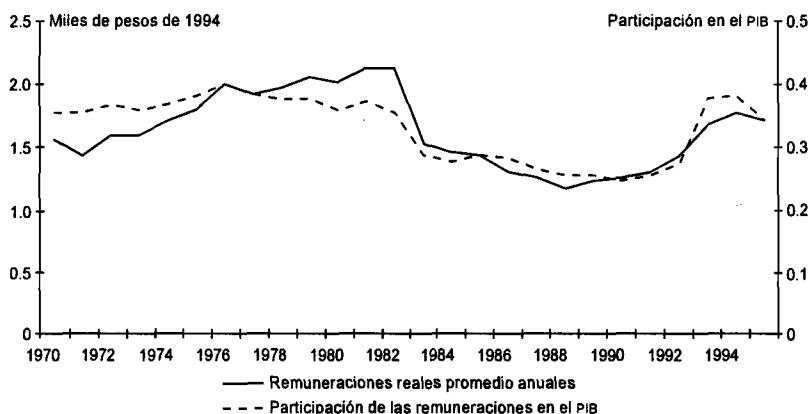
CUADRO 3. *Evolución de los ingresos salariales en México*

(Porcentaje)

Periodo	Crecimiento anual de las remuneraciones medias	Participación promedio de las remuneraciones en el PIB	Crecimiento de los salarios contractuales	Crecimiento de los salarios manufactureros	Crecimiento del salario mínimo
1975-1980	2.4	38.1	-0.2	-0.3	-0.6
1980-1985	-6.5	32.4	-4.8	-5.6	-7.2
1985-1990	-2.7	26.7	-4.0	0.5	-8.7
1990-1995	6.1	31.8	-5.1	1.4	-4.8

FUENTE: Elaboración propia con información de cuentas nacionales, INEGI y Dávila (1997).

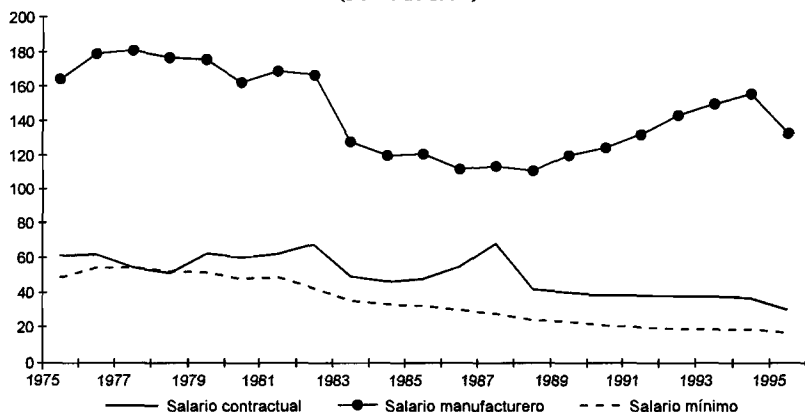
GRÁFICA 5. *Remuneraciones al trabajo*



FUENTE: Elaboración propia con información de cuentas nacionales, INEGI.

GRÁFICA 6. *Salarios diarios promedio*

(Pesos de 1995)



FUENTE: Dávila (1997).

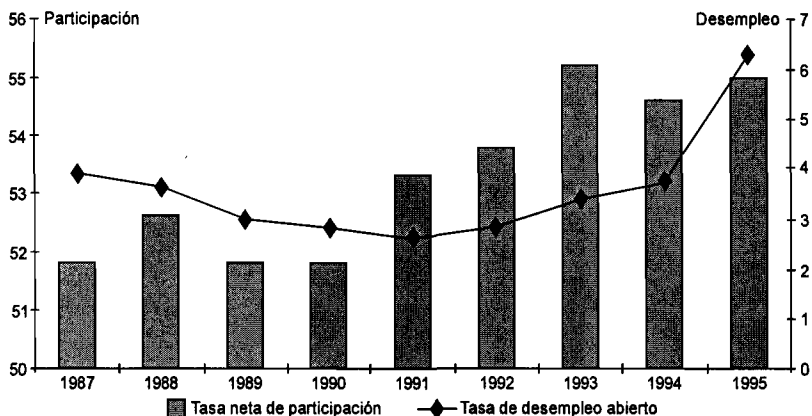
del formal, los salarios contractuales mantuvieron su tendencia al deterioro. Dichos salarios son producto de la negociación entre empresas y organizaciones laborales, y de alguna manera miden el poder de los sindicatos en el sector formal. Como se aprecia, dicho poder ha declinado constantemente.

Por otra parte, destaca la continua caída de los salarios mínimos, que si bien no está forzosamente asociada con la evolución de los ingresos laborales promedio o sectoriales de la economía, sí representaría un factor de flexibilización del mercado laboral que evitaría un incremento del desempleo. En general, los severos ajustes que se observan en los indicadores salariales sugieren cierto grado de flexibilidad en el mercado de trabajo que se traduciría en bajo desempleo o rápidos ajustes para corregir altas tasas del mismo.

Si se miden las tasas de desempleo, el comportamiento del mercado laboral urbano parece mostrar la flexibilidad mencionada. Aun cuando desde 1989 se observa un incremento sostenido en la tasa de participación en el mercado de trabajo, las tasas de desempleo abiertas se han mantenido en general relativamente bajas, excepto tras la crisis de 1994 (véase gráfica 7). Sin embargo, existen varias limitaciones para la utilización de la tasa de desempleo abierto urbano en el examen del periodo de transformación de la economía mexicana.

Por una parte, la medición del desempleo abierto urbano comenzó a realizarse de manera continua a partir de 1987, por lo

GRÁFICA 7. Tasa de participación y desempleo urbanos



FUENTE: Dávila (1997).

que no es posible captar la situación del mercado laboral en los años anteriores a la profundización de las reformas. Por otra, la cobertura de la información es de un número limitado de ciudades, y aunque ha aumentado con el tiempo, no alcanza a medir el desempleo nacional. Finalmente, la propia definición de desempleo abierto usada en México (mayores de 12 años que no trabajaron al menos una hora en la semana, excluyendo ausencias temporales del empleo por factores como enfermedad o vacaciones, y no esperaban incorporarse a un trabajo en el próximo mes) no coincide con la utilizada comúnmente por la OIT y la OCDE (que incluye como desempleados a quienes esperan incorporarse a un trabajo y a los trabajadores familiares sin remuneración que laboran menos de 15 horas semanales).

El cuadro 4 muestra información que incluye un dato de 1984, en el que se observa que las correcciones por cobertura y definición representan cambios relativamente pequeños, aunque no de la tendencia del desempleo, por lo que las tasas que se presentan de manera normal pueden manejarse como indicadores razonablemente aceptables de la situación del mercado de trabajo urbano, aunque pueden no captar algunos movimientos del mercado nacional.

En lo que respecta a los ingresos no salariales, el periodo de reformas significó un crecimiento del excedente de operación menor al crecimiento de la economía. Sin embargo, las tasas de interés reales para Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes)

CUADRO 4. *Tasa de desempleo abierto según coberturas y otras definiciones*

Cobertura y/o definición	1984	1988	1989	1991	1992	1993	1994
Urbana	—	3.6	3.0	2.6	2.8	3.4	3.7
Nacional	4.4	—	2.8	—	3.8	—	3.9
OIT-OCDE urbana	—	5.6	—	4.0	—	5.0	—

FUENTE: Elaboración propia con información de Dávila (1997), INEGI y OCDE (1997).

y los incrementos reales del índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores muestran un aumento considerable de los rendimientos al capital. Esta situación es congruente con la reducción en los acervos de capital entre 1985 y 1990, cuya mayor escasez relativa conduciría a tasas de rendimiento más elevadas. Sin embargo, para el periodo 1990-1994 el aumento en los acervos de capital condujo a menores rendimientos de los mismos, de acuerdo con las tasas de rendimiento financiero observadas.

CUADRO 5. *Ingresos no salariales, tasas de interés y rentabilidad del capital en México*

(Porcentaje)

Periodo	Crecimiento anual del excedente de operación (EO)	Participación promedio del EO en el PIB	Tasas de interés promedio de Cetes a 28 días	Tasa de interés de depósitos a plazo a un mes	Rendimiento de la Bolsa Mexicana de Valores
1980-1985	2.3	44.0	2.4 ^a	-11.4	18.98
1985-1990	1.0	52.5	14.46	-12.6	72.40
1990-1994	1.2	49.4	3.4	2.1	31.66

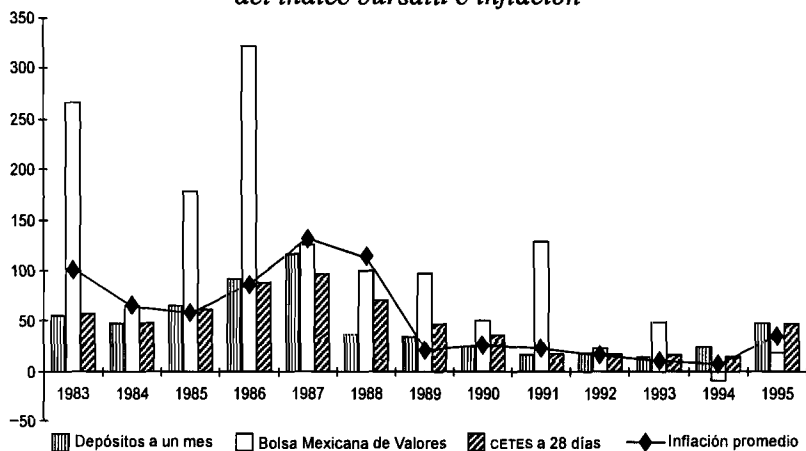
FUENTE: Elaboración propia con información de Lustig (1994), OCDE (1997), INEGI y Banco de México.

^a 1983-1985.

Nótese, sin embargo, que el acceso a distintos instrumentos financieros determina considerables diferencias en rendimientos, pues mientras los depósitos bancarios a plazo mantienen prolongados periodos con tasas negativas, los Cetes ofrecen en general rendimientos positivos, aunque muy inferiores a los de la Bolsa (gráfica 8).

No obstante, es posible que los rendimientos financieros no sean buenos indicadores de la rentabilidad de activos reales, dado que los primeros pueden incorporar elementos como incertidumbre en las variables macroeconómicas o imperfecciones en los mercados financieros. Sin embargo, Mena (1997) calcula tasas de rentabilidad netas para los acervos productivos, tanto públicos

GRÁFICA 8. Tasas de interés nominales promedio, crecimiento del índice bursátil e inflación

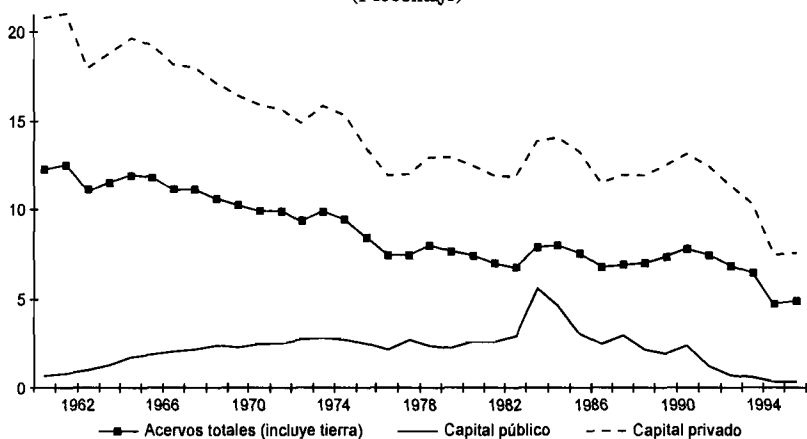


FUENTE: Banco de México.

como privados, con tendencias similares a las antes apuntadas (gráfica 9).

Es poco lo que se puede establecer respecto a la renta de la tierra con la información disponible, pero el PIB agropecuario, silvícola y pesquero, dentro del cual se encontraría la mayor parte de la ren-

GRÁFICA 9. Rendimientos reales netos de los acervos productivos
(Porcentaje)



FUENTE: Mena (1997).

ta de la tierra, ha representado menos de 8% del PIB nacional desde inicios de los años ochenta, con un crecimiento promedio de 0.6% entre 1980 y 1992, y de 1.9% entre 1990 y 1996. Las remuneraciones al trabajo absorbieron en promedio 20% del PIB del sector primario entre 1983 y 1988, por lo que la renta de la tierra dentro de este sector debe representar menos de 6% del PIB nacional. Por otra parte, 71% del PIB del sector primario corresponde a la agricultura, y dentro de ésta el maíz concentra 40% de la tierra cultivada, el cual se vende a precios de garantía o de apoyo por encima de los internacionales. De esta manera, quizá el mejor indicador de la evolución de la renta de la tierra sea una combinación de los precios de garantía del maíz y la productividad media de la tierra que lo cultiva. Con estas limitaciones, el cuadro 6 ofrece indicadores indirectos del pago al factor tierra.

CUADRO 6. *Importancia del pago a la tierra en el ingreso*

Periodo	Participación del PIB primario en el total nacional	Ingresos no laborales primarios/ PIB nacional	Rendimiento del maíz (toneladas por hectárea)	Índice del precio de garantía real del maíz	Índice del valor real del rendimiento del maíz
1985	6.5	5.2	1.9	1.0	1.9
1990	6.1	5.2	1.9	0.9	1.7
1995	5.8	4.6	3.4	0.3	1.2

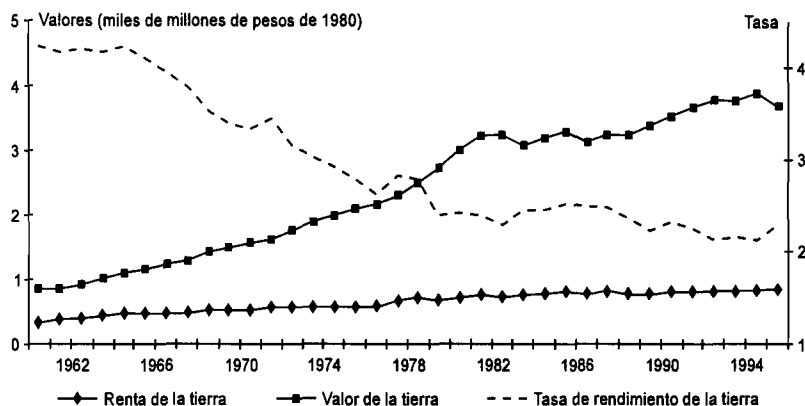
FUENTE: Elaboración propia con información de Lustig (1994) e Informes de Gobierno.

Los datos referentes a los valores monetarios presentados como proporciones o índices apuntan a que la renta de la tierra ha reducido su participación en el producto, siendo menor por unidad cosechada. En todo caso, estos indicadores sugieren que la renta de la tierra desempeña un papel menor y decreciente en la conformación del ingreso total.

Otra manera de estimar la dotación del factor tierra ha sido propuesta por Harberger (1969). Ésta consiste en suponer que la relación entre el valor de la tierra y el PIB permanece constante, siguiendo los resultados encontrados para los Estados Unidos, donde el valor de la tierra representa 66.7% del PIB. De manera similar, Harberger atribuye un tercio del PIB agrícola a la renta de la tierra, con lo que es posible calcular la tasa de rendimiento de la tierra al considerar la información del valor de la misma. La gráfica 10 muestra el comportamiento tanto del valor de la dotación de tierra como de la renta y el rendimiento de la misma.

En la gráfica se observa que los ingresos provenientes de la tie-

GRÁFICA 10. Valor, renta y rendimiento de la tierra



FUENTE: Mena (1997).

rra tienen un crecimiento reducido, de tal manera que la importancia relativa de los mismos es cada vez menor, confirmándose así que su efecto en la distribución factorial del ingreso es pequeño y decreciente.

Ante este panorama de transformaciones, importa examinar la bibliografía de la determinación del pago a los factores y su correspondiente distribución entre grupos de perceptores de ingreso y perceptores individuales, particularmente en el periodo 1988-1994, en el que se puede identificar la profundización de la orientación al mercado y en el que no entra en juego la inestabilidad política y macroeconómica de naturaleza diferente del cambio estructural.

II. ALGUNOS ESTUDIOS RECIENTES DEL NUEVO MODELO ECONÓMICO

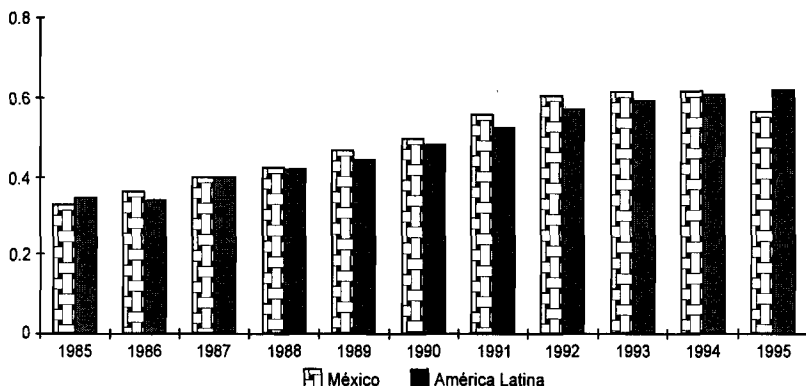
1. Cambio institucional y tecnológico

En la serie de transformaciones institucionales de la economía mexicana la apertura comercial tuvo la mayor importancia, consolidada en 1988 con la exención de permisos de 78.2% de las importaciones y el establecimiento de un arancel promedio de 10.4%. Si bien en años anteriores se había realizado un importante esfuerzo para reducir el tamaño del sector público y ampliar el papel de los mercados, hasta la entrada de México al GATT y la con-

siderable reducción de la protección comercial no se introdujo un elemento de libre competencia de alcance nacional y de largo plazo. Anteriormente la política económica debió centrarse en los desafíos de la estabilidad macroeconómica ante las dificultades del manejo de la deuda, con menores ingresos petroleros y tasas de interés internacionales crecientes. También a partir de 1988 se articularon los planes más ambiciosos de privatización, además de las políticas de desregulación económica. Con la restauración de la estabilidad económica y la profundización del cambio institucional, la economía mexicana recuperó tasas de crecimiento del PIB *per capita* positivas, pasando de un crecimiento de -0.5% en 1988 a 1.5% en 1989 (Lustig, 1994). Para 1994 la economía generaba un PIB de 365 386 millones de dólares, con un PIB *per capita* de 3 928 dólares. Para 1995, la crisis económica de fines de 1994 redujo el PIB a 246 400 millones y el PIB *per capita* a 2 733 dólares (OCDE, 1997).

Pese a que la descripción individual de las transformaciones estructurales apunta a que a fines de los años ochenta se definió el nuevo modelo económico, cabe preguntar si el examen del conjunto de las medidas refuerza esta conclusión. Al respecto IDB (1997) y Lora (1997) presentan información acerca de la importancia relativa de las reformas comerciales, financieras, de privatización y laborales para la América Latina por medio de la construcción de índices que reflejan la libertad que las políticas económicas han concedido al mercado. Dichos índices toman indicadores de cada ámbito con valores entre cero (máxima restricción al mercado) y uno (máxima libertad al mercado), de acuerdo con las prácticas observadas en una muestra de países latinoamericanos para el periodo 1985-1995.

La gráfica 11 confirma que en México el mayor acercamiento a una economía de libre mercado se dio a fines de los años ochenta, específicamente en el periodo 1989-1992, cuando el índice se incrementó en 0.142 puntos y rebasó un valor de 0.5, lo que de acuerdo con la interpretación del índice el país se convirtió en una economía preponderantemente de mercado. Mediante esta metodología Lora (1997) clasifica a México como un país reformador lento, dado que en 1985 y 1995 el índice de eficiencia de sus políticas se encontraba por debajo del promedio latinoamericano. Sin duda, la mayor libertad de intercambio interno e internacional introducida en la economía mexicana permitió a ésta incorporar nuevos modos de organización y tecnología producti-

GRÁFICA 11. *Índice de políticas estructurales*

FUENTE: IDB (1997).

vas. El hecho de que la economía haya mantenido un crecimiento promedio de 2.25% en su acumulación de capital entre 1988 y 1995, y haya tenido un incremento en la productividad de algunos sectores, principalmente industriales, orientados hacia la exportación y con inversión extranjera, parece ser muestra de la introducción de nuevo conocimiento productivo incorporado en los bienes de capital y sus efectos.

Pese a lo anterior, varios análisis de las fuentes del crecimiento de la economía mexicana muestran que entre 1982 y 1995 se presentó un cambio desigual de las posibilidades tecnológicas de generación de producto. Haciendo uso de información de panel para la América Latina, Lora y Barrera (1997) encuentran que, en la región en su conjunto, las reformas estructurales redujeron la productividad total de los factores en 0.2% anual durante los dos primeros años de su inicio, aumentándola sin embargo en 0.2% a partir del tercer año. Para el caso mexicano, interpolando los resultados para los distintos países de la muestra, encuentran que las reformas estructurales elevaron en 0.68% el crecimiento denominado "permanente" para el periodo 1988-1995. Mediante regresiones, Lora y Barrera encuentran para la América Latina una relación positiva entre el índice de políticas estructurales y la productividad total de los factores, siendo las de mayor efecto la apertura comercial y financiera, y con efecto negativo las privatizaciones, aunque no registran el efecto específico para México.

Por otro lado, con información específica de México, Solimano (1997b) encuentra que, para el periodo 1982-1991, la productivi-

dad total de los factores decreció 0.4% por año en promedio, a pesar de que tuvo un aumento de 0.52% en el subperiodo 1988-1991. Este débil incremento en la productividad está asociado con un crecimiento impulsado principalmente por la inversión y, de manera reducida, por las exportaciones. Además, mediante un análisis econométrico que separa los efectos de los periodos de recesión y estima las contribuciones al crecimiento por parte de la acumulación de capital, del crecimiento del empleo y del periodo de reformas (identificado por una variable dicotómica), establece una relación negativa entre las reformas estructurales y la expansión del producto. Lo anterior le permite concluir que la contribución de las reformas al crecimiento económico ha sido escasa, e incluso que se ha pagado un costo de transición a una etapa que se estima podrá ser de mayor desarrollo.

Por su parte, Arenas (1997) registra para México un decrecimiento promedio anual de la productividad total de los factores de 0.18% para el periodo 1988-1995. Este estudio es en particular interesante debido a que incorpora, dentro del cálculo econométrico de las contribuciones factoriales al crecimiento, una medición de la intensidad del uso de los factores, y selecciona el periodo más cercano a la definición del nuevo modelo económico. De acuerdo con este análisis, el saldo neto del cambio institucional hasta 1995 era de una disminución de las posibilidades tecnológicas de generación de producto de la economía, cuestión que atribuye al hecho de que la transición al esquema de mercado representó un costo de ajuste en las actividades productivas que no había podido recuperarse tras siete años de reformas. También resulta significativo que la economía mexicana no haya logrado utilizar con la máxima intensidad los factores con los que contaba, al parecer debido a las fluctuaciones de la actividad económica, atribuibles a la incertidumbre respecto a la permanencia de las nuevas condiciones institucionales.

Los estudios anteriores analizan de forma agregada la productividad de la economía. Cuando se realizan cálculos sectoriales se encuentra una heterogeneidad similar. Kim (1997) examina los cambios en la productividad total de los factores del sector manufacturero y encuentra que en el periodo 1984-1987 la mayoría de las ramas de dicho sector presentó notorias pérdidas en productividad, que luego se elevó en el periodo 1988-1989. Este estudio descompone el crecimiento de la productividad total de los factores en ganancias de eficiencia y cambios tecnológicos, y encuentra

que entre 1984 y 1990 sólo ocho ramas de las 19 que incrementaron su productividad aumentaron su eficiencia, sobre un total de 49. Además, sólo 14 ramas tuvieron una contribución importante (mayor a 10%) del cambio tecnológico al aumento en su productividad. Por otra parte, encuentra una correlación positiva entre los aumentos en productividad debidos al cambio tecnológico o la eficiencia y la inversión extranjera en la rama, así como con la participación de las exportaciones en las ventas. Lo anterior le permite concluir que la apertura comercial y la inversión extranjera no sólo introdujeron fluctuaciones en la productividad factorial, sino también generaron desigualdades que favorecieron a los sectores exportadores con gran presencia de inversión foránea. Un resumen de los principales resultados de las investigaciones antes comentadas se presenta en el cuadro 7.

CUADRO 7. Descomposición del crecimiento promedio del producto en sus factores contribuyentes^a

(Porcentaje)

<i>Factor de contribución</i>	<i>Solimano, 1988-1991</i>	<i>Arenas, 1988-1995</i>	<i>Kim, 1984-1990</i>
Capital	54.5	73.9	99.09 ^b
Empleo	28.9	63.6	—
Capacidad utilizada	—	-27.7	—
Productividad total de los factores	16.6	-9.8	.01

FUENTE: Elaboración propia con base en Solimano (1997), Arenas (1997) y Kim (1997).

^a Promedio de 42 ramas manufactureras. ^b Contribución total de los insumos.

Los análisis de Solimano y Arenas permiten identificar otro tipo de cambio tecnológico, además del correspondiente a la productividad total de los factores: la productividad específica a cada factor. Debido a que ambos estudios calculan implícita o explícitamente una función de producción agregada de tipo Cobb-Douglas para distintos periodos, es posible establecer la evolución de las elasticidades producto factoriales antes y después de las reformas (véase cuadro 8).

Estos resultados indican que tras el periodo de reformas se in-

CUADRO 8. Elasticidades producto factoriales

<i>Factor</i>	<i>Solimano, 1951-1989</i>	<i>Arenas, 1988-1995</i>
Capital	0.474	0.61
Empleo	0.526	0.39

FUENTE: Solimano (1997b) y Arenas (1997).

crementó la productividad del capital respecto al trabajo, es decir, el cambio tecnológico favoreció una relativa menor demanda laboral, lo que pudo haber influido en los cambios sufridos en la distribución del ingreso reduciendo en términos relativos los salarios y su participación en el producto. Sin embargo, deben ser tomados con cautela debido a tres razones: i) el periodo previo a las reformas no es homogéneo, por lo que es posible que en los años inmediatamente anteriores a los cambios estructurales se redujera la productividad del trabajo respecto a la del capital para luego revertirse esa situación; ii) si bien los pagos factoriales están influidos por la productividad específica de cada factor, también dependen de la presencia de poder de mercado que pudo haber variado en el curso de las reformas, de manera que aun cuando en términos relativos se redujera la productividad de un factor su pago pudo haberse incrementado por una reducción del poder de mercado de las empresas presentes en la economía, y iii) las estimaciones de productividad no incorporan al capital humano, lo cual significa que incluso cuando en general el trabajo reduzca su productividad, es perfectamente posible que el sujeto de esta tendencia sea el trabajo no calificado, que no el calificado.

En el periodo 1988-1994, pese a que los salarios mínimos se deterioraban, los salarios reales, medidos por las remuneraciones promedio de los ocupados, se elevaron 37%, lo que en términos agregados significó un aumento de la participación de las remuneraciones salariales en el producto total. La elevación de los salarios sólo puede ser explicada por la ampliación del grado de competencia de la economía mexicana, que ha determinado un aumento en la demanda laboral, pues la relación capital/trabajo ha variado mínimamente y la productividad total de los factores no ha sido significativa para la obtención de mayores salarios. De esta manera, entre 1988 y 1995 la cantidad de capital por unidad de trabajo aumentó 1%, lo que prácticamente habría mantenido constante la productividad de este último, mientras que la productividad total de los factores decrecía un poco.

En relación con la presencia de poder de mercado en diversos sectores, Castañeda (1996) ha encontrado que en 1985 de las 49 ramas manufactureras 30 presentaban indicios de considerable poder de mercado de sus empresas, lo que le permitiría rechazar la hipótesis de existencia de competencia perfecta en ellas. Además, 19 de las ramas detectadas como no competitivas presentaban altos índices de concentración que permitían suponer la existencia

de comportamiento oligopólico. La liberación de los mercados internos y la apertura económica han hecho que la economía mexicana enfrente un entorno más competitivo y que casi no existan problemas de rigideces en los mercados de bienes. Lo anterior significa que se han reducido las ganancias extraordinarias que se obtenían en virtud de operar en una economía altamente protegida y con regulaciones que limitaban la competencia interna. Esto explicaría la disminución del componente no competitivo de las remuneraciones no laborales y, en consecuencia, el aumento de los salarios y de su participación en el ingreso. Sin embargo, no se cuenta con una estimación del poder de mercado con un método análogo al de Castañeda para establecer hasta qué punto pudo haber disminuido el poder de mercado para toda la economía tras las reformas.

De esta manera, es conveniente considerar la hipótesis de que entre 1988 y 1994 la nueva orientación de la economía hacia el mercado generó una recuperación de los salarios promedio y de la porción del ingreso total que les corresponde, aunque lo anterior se debería a la eliminación de prácticas anticompetitivas más que a aumentos en la productividad factorial o a la acumulación de capital por trabajador.

2. *Empleo y salarios*

Uno de los elementos que determina un acceso diferenciado a las oportunidades de ingreso es el desempleo. No obstante, en la economía mexicana parece existir una importante flexibilidad en el mercado de trabajo que le permite mantener bajas tasas de desempleo, a pesar de que la legislación laboral plantea fuertes rigideces a la contratación, esquemas de pago, asignación y despido a la fuerza de trabajo (OCDE, 1997). La flexibilidad del mercado laboral puede explicarse por la importancia de la economía informal, cuya legislación no se cumple, y por la colaboración de las principales organizaciones sindicales, agrupadas en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), para no modificar sus salarios nominales en la presencia de inflación con el fin de apoyar las políticas de estabilización gubernamentales. Así, según De la Torre (1997) en 1994 el 50% de las personas ocupadas en las áreas urbanas laboraba sin recibir las prestaciones de ley, y entre 1988 y 1994 el salario contractual, determinado por negociación entre los sindicatos y los contratantes, se había deteriorado en

más de 15% en términos reales. Otro factor que contribuye a tal flexibilidad es la migración, que reduce significativamente las presiones salariales en el mercado laboral variando el tamaño de la oferta de trabajo del país y su distribución entre las zonas rurales y urbanas. Por otra parte, Ramos y Chiquiar (1999) han examinado la evolución del mercado laboral y encontrado los siguientes resultados:

- i) Desde 1987, pero en particular a partir de 1990, se ha observado un incremento en la tasa de participación en el mercado laboral, atribuible a la reactivación de la economía hasta la crisis de 1994, y la incorporación de individuos entre 12 y 24 años de edad a la fuerza de trabajo.
- ii) La tasa de desempleo abierto de la economía en zonas urbanas es baja comparada con otros países, y también lo es respecto a la tasa de desempleo que es compatible con una inflación estable en el largo plazo, es decir la "tasa natural de desempleo", la cual puede interpretarse como el porcentaje de desempleo que por lo común privaría en la economía mexicana debido a las imperfecciones propias del funcionamiento de los mercados, particularmente del mercado de trabajo.
- iii) Entre 1985 y 1994 la economía mexicana llegó a una situación que podría calificarse de "pleno empleo". Esta conclusión se alcanza con diferentes estimaciones de la tasa natural de desempleo (a veces denominada NAIRU). Lo anterior implica que el incremento de la desigualdad en el periodo analizado no puede atribuirse al desempleo.
- iv) Existe un importante conjunto de regulaciones que hace poco flexible el empleo en el sector formal y genera un subempleo elevado en el sector informal. Entre estos sectores existen diferencias importantes de escolaridad, las que permiten hablar de una segmentación laboral favorecedora de una alta desigualdad.

Además, cuando el desempleo rebasó su "tasa natural" se concentró en grupos con baja participación en la población económicamente activa, en edad escolar, y con alta escolaridad, lo que hace suponer que no se ha concentrado en jefes de familia que sostienen a varios miembros del hogar y con escasa escolaridad. Así, en 1994, cuando la tasa de desempleo alcanzó 3.6%, la mayor tasa de desempleo correspondió a mujeres (3.9%), que representan

36.5% de la población económicamente activa, y a jóvenes entre 12 y 19 años de edad (con una tasa de desempleo de 8.3%), siendo las personas con educación secundaria o mayor las que constituyeron 71.9% de la población desempleada. Para reforzar este punto, Hernández (1996) muestra cómo el desempleo no es una característica predominante de la pobreza, pues antes de caer en el desempleo por falta de ingresos no laborales que les permitan mantenerse, las personas de bajos ingresos son obligadas a aceptar ocupaciones, generalmente de muy baja remuneración. Así, la combinación de bajas tasas de desempleo y desempleo que no se concentra en los estratos de menores ingresos lleva a concluir que los desequilibrios macroeconómicos que afectan al mercado laboral no han sido los responsables de la mayor desigualdad presentada entre 1985 y 1994.

En cuanto a la fijación de los salarios, Ramos y Chiquiar (1999) identifican un comportamiento procíclico de las remuneraciones medias al trabajo, y confirman que el sector formal tiene un comportamiento salarial que evidencia rigideces institucionales, aunque atenuadas por el papel del subempleo en el sector informal. En lo que se refiere al sector formal de zonas urbanas, se observa que el poder de negociación salarial es relativamente rígido, pero aumenta con el empleo formal, disminuye con el subempleo y se usa para responder a cambios esperados en el poder adquisitivo asociados con modificaciones del tipo de cambio real, mientras que los cambios en el desempleo y los salarios mínimos no tienen un efecto significativo.

Por otra parte, Epelbaum y Cragg (1997) identifican para el periodo 1987-1993 un aumento del salario medio real, del empleo y de la dispersión salarial en las zonas urbanas. Este trabajo es de particular importancia porque es el único que identifica una serie de salarios por hora para trabajadores con distintos grados de calificación y experiencia laboral, que le permite separar los cambios de percepciones por los distintos elementos que conforman el capital humano (cuadro 9).

Este trabajo examina la dispersión salarial considerando los cambios en la oferta y demanda de trabajos con distintas calificaciones. Los autores eliminan como explicación de la mayor desigualdad salarial a los cambios drásticos en la oferta laboral, y concluyen que la demanda de trabajadores con educación técnica y universitaria está creciendo más rápido que para otro tipo de trabajadores. Además, encuentran que no es el cambio en la im-

CUADRO 9. *Escolaridad y desigualdad salarial*

Educación máxima	Salario promedio real (pesos de 1987) y coeficiente de variación (CV) de los salarios urbanos							
	Hombres				Mujeres			
	Salario		CV		Salario		CV	
	1987	1993	1987	1993	1987	1993	1987	1993
Primaria	0.53	0.58	0.53	0.57	0.40	0.46	0.49	0.46
Secundaria	0.58	0.62	0.56	0.66	0.55	0.57	0.56	0.54
Media superior	0.73	0.86	0.62	0.87	0.72	0.84	0.55	0.73
Superior	1.10	1.84	0.64	1.00	0.98	1.48	0.62	0.91
Total	0.68	0.89	0.57	0.74	0.60	0.77	0.58	0.69

FUENTE: Epelbaum y Cragg (1997).

portancia relativa de las distintas industrias lo que genera los cambios salariales, sino el cambio tecnológico de cada una de ellas. En otras palabras, no es la recomposición sectorial sino la adopción de nuevos procesos de producción lo que se encuentra detrás de la mayor demanda de trabajo altamente calificado, y lo que en último término está generando mayor desigualdad en el mercado de trabajo. Sin embargo, debe destacarse que esta última conclusión no considera la reasignación sectorial entre actividades rurales y urbanas, al no estar cubiertas las primeras en la información utilizada.

Las conclusiones de Epelbaum y Cragg son reforzadas por los hallazgos de Hanson y Harrison (1995), quienes muestran que entre 1984 y 1990 en la industria manufacturera ha existido un cambio tecnológico que incrementa la demanda de trabajo calificado, y en consecuencia la desigualdad entre éste y el no calificado. Hanson y Harrison comienzan estableciendo que una explicación tipo Hecksher-Ohlin de los cambios en la demanda de trabajo no tiene sustento empírico. En este estudio el trabajo calificado y el no calificado son definidos por la división de la fuerza laboral manufacturera entre empleados y obreros (*white collar* y *blue collar workers*). Una explicación tipo Hecksher-Ohlin de los cambios en la composición de la demanda relativa por trabajo supondría que con la apertura comercial se da un aumento en los precios relativos de las actividades intensivas en trabajo calificado, seguido de un aumento relativo en el empleo en estas actividades y un decrecimiento relativo del empleo en aquellas intensivas en trabajo no calificado. No obstante, no se detecta ninguna correlación entre los cambios en precios relativos y la intensidad en el uso del trabajo, ni reasignaciones de trabajo de distinta calificación entre

sectores. Además, los incrementos en la participación en el total de las remuneraciones de las correspondientes al trabajo calificado se descomponen en incrementos debidos a cambios en la importancia relativa de los sectores y en los ocurridos dentro de los sectores. El efecto que predomina es el aumento intrasectorial de las remuneraciones al trabajo calificado, lo que hace suponer a los autores que el cambio tecnológico es el responsable de los cambios en la demanda relativa de trabajo. Debe advertirse que al incluir sólo información del sector manufacturero se descartan posibles recomposiciones sectoriales más amplias. Por otra parte, al examinar econométricamente los aumentos relativos de las remuneraciones a los empleados, se encuentra que están asociados sobre todo con la presencia de inversión extranjera y con la orientación exportadora del sector, lo cual es congruente con lo afirmado por Kim (1997).

Otro estudio con conclusiones similares a las anteriores es el de Meza (1999), quien confirma que en el periodo 1988-1993 aumentó el premio al capital humano, en particular a la capacitación, lo que se tradujo en una mayor desigualdad de ingresos laborales. Con una muestra extraída de la Encuesta de Empleo Urbano, y compuesta por hombres entre 16 y 65 años de edad, Meza encuentra un aumento en la dispersión de los salarios por hora que resulta en especial notoria al comparar el decil de ingresos más altos con el resto de la distribución. Al descomponer econométricamente el cambio en la desigualdad salarial en la atribuible a cambios en las características observables o los precios de las mismas (educación y experiencia) y en la que corresponde a factores no observables, encuentra que 55% de los cambios en la desigualdad se debe a los factores observables. Lo anterior, debido a que el premio a la educación superior aumentó entre 20 y 30% respecto al de la educación primaria, el correspondiente a ocupaciones profesionales y técnicas se incrementó 25% respecto a las manuales y, además, se incrementó el premio a la experiencia en el trabajo. Meza establece que los cambios distributivos no provienen de un cambio en la oferta de trabajo, sino de aumentos en la demanda relativa de trabajo calificado. Detecta que este aumento se da al interior de las industrias y no por cambios en la composición de la demanda entre industrias. Lo anterior significa que no es la estructura sectorial de la economía la que genera la mayor demanda de trabajo calificado, sino un cambio tecnológico que sustituye trabajo no calificado por trabajo calificado. Este

cambio tecnológico es atribuido a la apertura comercial y la inversión extranjera.

Finalmente, Du Pin Calmon, Coincenção, Galbraith, Garza Cantú e Hibert (1998) identifican que en México la tendencia a una mayor desigualdad salarial en el sector industrial puede encontrarse a partir de 1982, conservándose ésta hasta 1995. En 1996 la desigualdad salarial declina, pero se mantiene por encima a la de 1994. En 1997 dicha desigualdad es comparable con la de 1994. Estos autores encuentran una relación inversa entre el crecimiento económico y la desigualdad salarial medida por el índice de Theil.

3. Distribución del ingreso y posición en los mercados

Otra posible explicación de las desigualdades en la economía mexicana corresponde a la segmentación de la sociedad de acuerdo con su participación en los mercados de trabajo y de crédito. De la Torre (1997) presenta la división de los perceptores de ingreso ocupados según su posición en este empleo y el porcentaje del ingreso que corresponde a cada grupo (cuadro 10). En este cuadro es posible apreciar que entre 1989 y 1994 la relación entre la porción de asalariados y su ingreso y la correspondiente a los empleadores no variaron significativamente. En 1984 por cada punto porcentual de perceptores asalariados correspondía 1.01% del ingreso monetario total, mientras que en 1994 le correspondía 1.02%. En 1989 cada punto porcentual de los empleadores captaba 3.66% del ingreso, mientras que en 1994 captaba 2.68%. Lo anterior significa que las diferencias relativas entre asalariados y empleadores incluso se redujeron poco. Donde aparece un factor de desigualdad notorio es en la gran contracción en la participación en el ingreso de los trabajadores por cuenta propia entre 1989 y 1992, y que no logró recuperarse para 1994.

Para el caso del mercado de crédito, señala que en 1989 el 20% de los hogares con más ingreso realizó 52.2% de los préstamos en la economía, mientras que en 1994 fue 26.4% el que contribuyó con 58.1% de los mismos, lo que indica que la concentración de los préstamos se mantuvo casi constante. Aunque esta aproximación a la concentración del crédito es relativamente burda debido a que no considera las transacciones hechas por medio del sector financiero, estimaciones más refinadas para 1989 y 1992 muestran que la desigualdad en la generación de recursos financieros y de ahorro en general se redujo poco entre 1989 y 1992. Así, según

CUADRO 10. *Distribución de los perceptores ocupados y de su ingreso monetario por posición en el empleo*

(Porcentaje)

Posición en el empleo	1989		1992		1994	
	Perceptores	Ingreso	Perceptores	Ingreso	Perceptores	Ingreso
Empleadores	3.0	11.0	5.5	17.5	4.1	11.0
Trabajadores por cuenta propia	22.1	20.5	22.0	13.2	25.1	16.4
Asalariados	66.9	68.0	72.0	68.5	70.3	72.1
Miembros de cooperativas	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.3
Trabajadores sin retribución	7.7	0.2	0.2	0.1	0.3	0.1

FUENTE: De la Torre (1997).

Székely (1996) en 1989 el 20% de los hogares con más ingresos concentraba 95.5% del ahorro generado, mientras que en 1992 concentró 90.4%. Lo anterior significaría que, en caso de haber un aumento en la concentración del ingreso por pago de intereses sobre préstamos realizados en la economía, esto no se debió a que hubiera una redistribución de préstamos y deudas.

En suma, ni las diferencias entre asalariados y empleadores ni entre deudores y acreedores pueden dar cuenta de las tendencias en la distribución del ingreso en México. Sin embargo, el análisis de posiciones en los mercados no se puede reducir a estos grupos, pues el elusivo concepto de "clases medias" no es captado por ellos.

4. Las clases medias

Tradicionalmente se define como "clase media" al grupo de individuos cuya actividad puede realizarse con capital y trabajo propios, siendo los trabajadores por cuenta propia una aproximación a este concepto. Sin embargo, este grupo incluye ocupaciones con bajos ingresos, tales como productores agrícolas con pequeñas extensiones de tierra de mala calidad y con poca escolaridad, o comerciantes ambulantes, y deja fuera a asalariados de ingresos medios. Una ampliación de la definición de clase media considera a las personas que tienen limitaciones de riqueza para convertirse en trabajadores por cuenta propia, pero en cambio poseen cierto control en los procesos productivos (Wright, 1986). Así, esta

“nueva clase media” es media porque su desventaja en la posesión de activos físicos es compensada por su acceso a la toma de decisiones dentro de la producción.

El cuadro 11, tomado de De la Torre (1997), expone la evolución de esta “nueva clase media” entre 1989 y 1994, periodo en que se observa una reducción del porcentaje de población ocupada que pertenecía a las nuevas clases medias, un incremento del porcentaje de ingreso que captaban y una mayor desigualdad al interior de las mismas. La mayor desigualdad se observa en la concentración del ingreso en las posiciones de funcionarios, directivos y coordinadores administrativos, respecto a las de supervisores, profesionistas y técnicos.

CUADRO 11. *Participación de los asalariados encargados de la organización de la producción y especializados en el total de la población ocupada y en el ingreso monetario total*

(Porcentaje)

Grupos de asalariados	1989		1992		1994	
	Población	Ingresos	Población	Ingresos	Población	Ingresos
Funcionarios y directivos	1.3	3.1	1.9	10.4	1.5	8.8
Coordinadores administrativos	2.5	4.8	2.0	4.4	2.3	6.3
Supervisores	1.9	3.0	1.5	2.7	1.4	2.4
Profesionistas y técnicos	9.5	16.6	5.0	10.6	6.8	14.0
Total nuevas clases medias	15.2	27.5	10.4	28.1	12.0	31.5
Trabajadores por cuenta propia	22.1	20.5	22.0	13.2	25.1	16.4
Total de las clases medias	37.3	48.0	32.4	41.3	37.1	47.9

FUENTE: De la Torre (1997).

Una desigualdad adicional por subrayar corresponde a la existente entre las clases medias tradicionales y las nuevas clases medias. En tanto que entre 1989 y 1994 un menor porcentaje de personas perteneció a las nuevas clases medias captando una mayor porción del ingreso, se incrementó el porcentaje de personas en las clases medias tradicionales mientras se reducía su participación en el ingreso. En el agregado de las clases medias sólo se observa un ligero deterioro tanto en el porcentaje de sus miembros como en la parte del ingreso que captaban.

El análisis anterior lleva a concluir que parte de la explicación

de la mayor desigualdad en la economía mexicana puede rastrearse en la recomposición de la clase media. Al parecer, el cambio tecnológico debido a la orientación de la economía al mercado aumentó la demanda de trabajo especializado en la organización de la producción, lo que puso en desventaja al trabajo por cuenta propia y al trabajo subordinado.

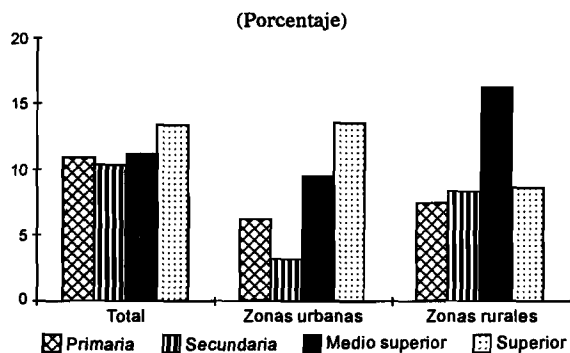
5. *Distribución personal del ingreso*

El ingreso de las personas depende fundamentalmente de su capacidad para obtenerlo por su trabajo, su propiedad y su capacidad empresarial. Uno de los determinantes fundamentales de los ingresos laborales corresponde a las capacidades adquiridas por medio de la educación formal. Si hubiera que explicar la mayor desigualdad entre los ingresos laborales habría que examinar la distribución de este tipo de capital humano en la población.

Jiménez y Ruedi (1997) analizan la desigualdad entre los hogares de lo que denominan "ingreso primario" (ingreso por salarios más ingreso por actividades por cuenta propia), descubriendo que ésta se ha incrementado entre 1984 y 1992 debido a una mayor diferencia en las remuneraciones medias al factor trabajo. Utilizan la información de ingreso de las encuestas a los hogares haciéndola compatible con las de las cuentas nacionales mediante el método de la CEPAL, y descubren que las mayores diferencias en los ingresos no son atribuibles a cambios en las tasas de ocupación ni a nuevas diferencias en la tasa de participación de los miembros del hogar en el mercado de trabajo o a modificaciones en la proporción que representa la población en edad de trabajar. Sugieren que las diferencias en la escolaridad se encuentran muy asociadas con la desigualdad en remuneraciones al trabajo, pero no presentan un análisis detallado de este punto. Sin embargo, Bracho y Zamudio (1994) proporcionan apoyo a esta hipótesis al mostrar que en 1989 existió una relación creciente entre los rendimientos de la escolaridad y los niveles de la misma, de manera que, a las diferencias en escolaridad, controlando por factores como el género, la edad, la experiencia laboral y otros, les corresponden diferencias más que proporcionales en el ingreso (gráfica 12).

En un nuevo análisis, Zamudio (1995) muestra que cuando se consideran las particularidades de la educación superior, en especial las características socioeconómicas de las familias de quienes estudian, y se incorpora en las estimaciones si el individuo

GRÁFICA 12. Rendimientos por escolaridad, 1989



FUENTE: Bracho y Zamudio (1994).

que la ha cursado eligió o no realizarla (llamado sesgo por elección), se encuentra que los rendimientos son muy superiores a los estimados originalmente (para el total de los individuos la estimación nueva es de 26.93%, contra la previa de 13.33%). De esta manera, la discrepancia entre los rendimientos de la educación superior y los de otros grados educativos podría ser mucho mayor que la antes mostrada.

Por lo que se refiere a la renta de la propiedad, dos de sus determinantes más importantes son el ahorro de las personas y la riqueza heredada. Así, el ahorro generado por las personas en distintos momentos de su vida pasa a constituir sus activos, por los cuales se puede obtener un rendimiento y en consecuencia un ingreso. Parte de los activos sin duda es recibida como herencia legada por otros; sin embargo, también el ahorro acumulado constituirá la herencia de una siguiente generación. Szekely (1998) identifica una gran concentración del ahorro en 20% de los hogares con mayores ingresos. No obstante, pese a la gran desigualdad en la generación de ahorro, 10% de la población con más ingreso redujo considerablemente su porción del ahorro total, lo que puede explicar en parte la caída en la concentración de la renta de la propiedad observada entre 1989 y 1992. En lo que corresponde a la herencia, encuentra que dos factores desempeñan un papel importante. Primero, al contrario de lo que indica la teoría del ciclo vital, en México los activos de las familias no se reducen conforme se alcanza una mayor edad para financiar el consumo en el retiro, sino que continúan acumulándose con el fin de dejar herencia. Además, los estratos más afluentes no presentan un comporta-

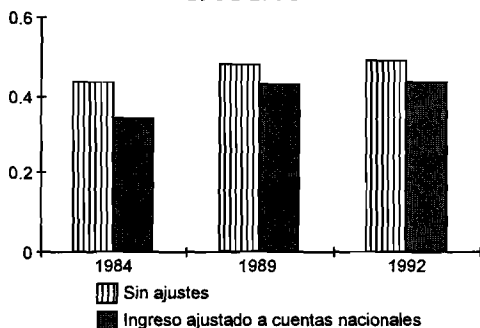
miento de ahorro guiado por algún cálculo de ingreso de largo plazo o "ingreso permanente", sino por el fin de invertir para realizar actividades empresariales. Aún así, el factor herencia no parece compensar la menor concentración del ahorro al momento de explicar la caída en la desigualdad de la renta de la propiedad entre 1989 y 1994.

Finalmente, la renta empresarial depende de la capacidad de ejercer control sobre recursos productivos para organizarlos en una empresa propia que pueda generar ingresos por encima del pago a sus factores. En sentido estricto, la renta empresarial depende de habilidades personales y capital propio tanto como del capital humano contratado y el crédito recibido para organizar la producción. Un buen indicador de las posibilidades de ejercer actividad empresarial y en consecuencia obtener ingreso por esta vía es el acceso al crédito. Infortunadamente no es posible calcular la evolución del acceso al crédito para actividades productivas entre 1989 y 1994. Aun así, Székely (1996) demuestra que las oportunidades de acceso a recursos financieros se concentraron en 20% de la población con mayor ingreso, lo cual explicaría en parte la mayor desigualdad en la renta empresarial.

6. *Desigualdad e índices*

Para precisar la extensión de la desigualdad y para dar respuestas cuantitativas a la importancia que distintos factores explicativos tienen en su conformación es necesario recurrir a indicadores que resuman la información pertinente. Uno de los índices más utilizados para resumir la información de desigualdad es el coeficiente de Gini, el cual alcanza valores entre 0 y 100%, en el que el valor máximo corresponde al caso de la mayor desigualdad posible, cuando un individuo tiene todo el ingreso y el resto nada, por lo que el índice se interpreta como el porcentaje de la máxima desigualdad existente. Para el ingreso total de los hogares, Székely (1998) y Jiménez y Ruedi (1997) ofrecen cálculos en los que es posible determinar las diferencias en el índice de Gini debidas al uso o no de procedimientos de ajuste de las encuestas a los datos de cuentas nacionales. La gráfica 13 muestra los índices de Gini para los distintos conceptos de ingreso.

En la gráfica 13 se aprecia un ligero deterioro de la desigualdad con cualquier tipo de medición del ingreso de los hogares, si bien éste es más pronunciado para el periodo 1984-1989 con los

GRÁFICA 13. *Índice de Gini para el ingreso de los hogares, 1984-1992*

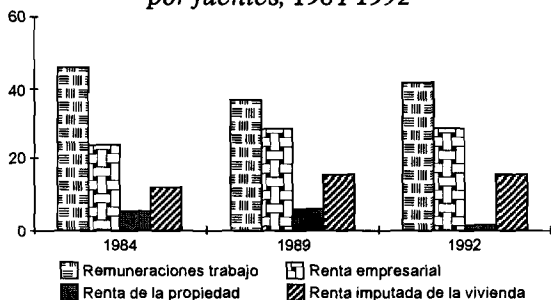
FUENTE: Székely (1998) y Jiménez (1997).

datos ajustados. Aunque los índices anteriores dan una idea de la evolución de la desigualdad, no son fácilmente desagregables en términos de fuentes de ingreso o grupos con características homogéneas, lo cual ayudaría a cuantificar la importancia de variables explicativas de la desigualdad.

Szekely (1998) muestra que con el uso del coeficiente de variación y el índice de Theil se pueden ensayar explicaciones a la desigualdad considerando la proporción de ésta que es atribuible a algún tipo de ingreso o a la característica de un grupo. Así, para 1989 y 1992 utiliza esta técnica de descomposición para el ingreso individual no ajustado y presenta (gráfica 14) resultados de variables que explican la desigualdad total.

Esta primera descomposición de la desigualdad confirma lo examinado anteriormente respecto al capital humano, en el sentido de que las disparidades en las remuneraciones al trabajo explican la mayor parte de la desigualdad total y sus incrementos. También se aprecia cómo la renta empresarial y la renta de la propiedad han reducido poco su efecto en la desigualdad total. Cabe destacar que la renta imputada de la vivienda, que mide el valor de los servicios de una vivienda propia o prestada, constituye un factor cuya importancia ha aumentado como explicación de la desigualdad.

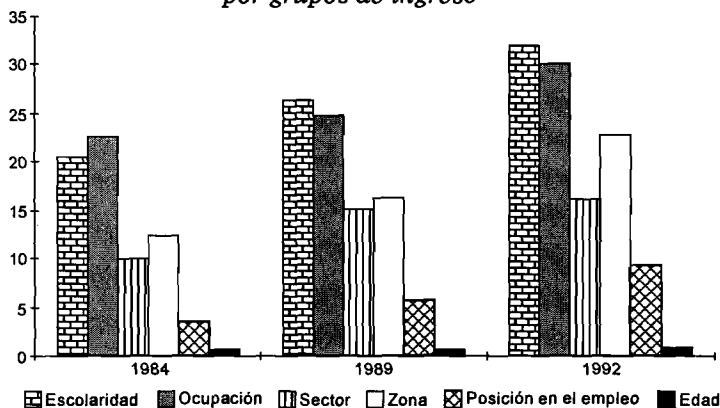
Por otra parte, siguiendo a Székely (1998), la gráfica 15 presenta la descomposición del índice de Theil ponderado por población de acuerdo con grupos clasificados según escolaridad (sin instrucción, primaria incompleta, primaria completa, etc.), ocupación (funcionarios y directivos, coordinadores administrativos,

GRÁFICA 14. *Descomposición de la desigualdad por fuentes, 1984-1992*

FUENTE: Székely (1998).

supervisores, profesionistas y técnicos, etc.), sector (agricultura, industria, servicios), zona (rural, urbana), posición en el empleo (empleadores, trabajadores por cuenta propia, asalariados) y edad (en estratos de cinco años).

De acuerdo con la gráfica 15 la mayor parte de la desigualdad es atribuible a diferencias entre escolaridad, ocupación y sector, cuestiones muy relacionadas con el capital humano, lo que confirma la importancia de esta variable en la explicación de la mayor concentración del ingreso. Debe resaltarse que el hecho de que la desigualdad debida a las diferencias de edades sea insignificante implica que la concentración del ingreso es de carácter persistente.

GRÁFICA 15. *Descomposición de la desigualdad por grupos de ingreso*

FUENTE: Székely (1997) y estimaciones propias.

te, pues tal desigualdad no será corregida conforme se homogenice la estructura de edades de la población. Puesto de otra manera, para un mismo momento del "ciclo vital" (cierto rango de edades) las diferencias de ingreso son más importantes que entre distintos puntos de dicho ciclo.

Cabe comentar que los resultados encontrados para México de la importancia de la educación coinciden con los encontrados por Fiszbein y Psacharopoulos (1997) para otros países de la América Latina con una metodología similar a la de Székely. Sin embargo, los cálculos de Psacharopoulos difieren en la importancia del resto de las variables, aunque debe considerarse que en su descomposición de índices este autor utiliza ponderadores de ingreso que parecen menos apropiados que los de población manejados por Székely.

III. HACIA UNA EXPLICACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

1. *Hechos estilizados*

La revisión del cambio de las medidas de cambio estructural, de la evolución del crecimiento, la desigualdad, los factores de producción y de los estudios previos arroja como resultado los siguientes hechos estilizados del nuevo modelo económico y la distribución del ingreso:

- i) La transformación institucional y tecnológica con mayor efecto en el crecimiento, la acumulación de factores y la desigualdad se da en la segunda mitad de los años ochenta, particularmente a partir de 1985 y con más claridad a partir de 1989.
- ii) El periodo de profundización del cambio estructural de la economía mexicana se caracteriza por un escaso crecimiento, reducción en los acervos de capital, disminución del capital humano por unidad de trabajo, incremento en el empleo y reducción en la productividad total de los factores.
- iii) En el mercado de trabajo se presenta un aumento en los ingresos laborales como proporción del producto, en las remuneraciones promedio y en la dispersión salarial, mientras la tasa de participación se incrementa y la tasa de desempleo abierta se mantiene reducida.
- iv) Las tasas de interés reales y los rendimientos del capital se in-

crementan tras el periodo de reformas, pero la participación de los ingresos no laborales en el producto disminuye.

- v) El nuevo modelo económico combina la reducción en la cantidad de capital físico y humano por persona ocupada con aumentos en la demanda de trabajo calificado, por lo que el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso suele estar asociada con las diferencias en la escolaridad y en otros elementos indicativos de las capacidades para el trabajo.

Una combinación de características que debe ser destacada consiste en la conjunción de una mayor participación de las remuneraciones salariales en el producto, con la consecuente reducción de los ingresos no salariales, mientras la dispersión salarial se incrementa. Esto significa que al explicar la desigualdad total de las percepciones la ponderación de los ingresos salariales será mayor a la vez que su desigualdad también se incrementa. Al menos entre 1989 y 1994, debe detectarse un incremento en la desigualdad atribuible al papel que toman las percepciones salariales en el total del producto. No es claro, sin embargo, la tendencia entre 1994 y 1996, pues mientras que en 1996 es de suponer que tanto la ponderación de los salarios como su desigualdad se reducen respecto a 1995, debido a la gran recesión de este último año, no es posible establecer si esto hubiera compensado el incremento en la desigualdad atribuible a los salarios correspondiente a 1995. Estas consideraciones son de particular importancia cuando se procede a examinar la información de ingresos de los perceptores registrados en las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares, pues parte de la desigualdad general estará determinada por la desigualdad factorial. Como se establecerá más adelante, el traslado de las tendencias de la distribución factorial a la distribución entre perceptores no puede ser mecánico, pues es afectado por las discrepancias entre la información de cuentas nacionales y la de encuestas.

A partir de tal caracterización del comportamiento de la economía mexicana, resulta conveniente explorar la hipótesis de que los cambios tecnológicos asociados con el periodo de reforma indujeron una mayor demanda de capital humano. Para ello, primero es necesario comprobar si los factores explicativos de la desigualdad del ingreso de los hogares corresponden a la desigualdad del ingreso de los perceptores. Esto significa calcular los índices de desigualdad desagregables para la población percepto-

ra intentando identificar si las variables asociadas con el capital humano continúan teniendo la misma importancia. Una vez realizada esta comprobación, debe evaluarse el papel que desempeña la composición sectorial de la economía al determinar las pautas de demanda factoriales responsables de un mayor requerimiento de capital humano. De esta manera, si el crecimiento de la economía se ha centrado en sectores intensivos en capital humano, es de esperar que la demanda de este factor aumente, aun sin la presencia de cambio tecnológico. Posteriormente, deberá establecerse si existen cambios en la productividad factorial asociados con la transformación del modelo seguido por la economía mexicana.

2. *Ingreso factorial y población perceptora*

El ingreso de los hogares está compuesto por ingresos monetario y no monetario. El primero incorpora el pago a los miembros del hogar que suministran algún factor productivo, por lo general en operaciones de mercado, así como remuneraciones no provenientes de la oferta de factores, como regalos, transferencias o donativos. El ingreso no monetario incluye bienes y servicios que el hogar consume y que parcialmente es generado a partir de factores productivos del propio hogar, como el caso del pago en especie al trabajo y la producción del hogar para el autoconsumo. Lo anterior significa que en principio es posible distinguir el ingreso que recibe el hogar por su oferta o utilización de factores y a los miembros que reciben dicha remuneración. Así, se tiene el ingreso por producción (monetario o no) y los perceptores del ingreso por producción, es decir:

$$\begin{aligned} \text{Ingreso por producción} &= \text{remuneración monetaria} \\ &\text{a los factores} + \text{remuneración no monetaria a los factores} \\ &+ \text{producción para autoconsumo} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Perceptores del ingreso por producción} &= \text{oferentes de factores} \\ &\text{con remuneraciones monetarias} + \text{oferentes de factores con} \\ &\text{remuneraciones no monetarias} + \text{oferentes de factores} \\ &\text{para la producción para autoconsumo} \end{aligned}$$

En la práctica, la información no permite identificar la correspondencia entre el ingreso factorial no monetario y sus perceptores. Mientras que el ingreso factorial monetario está claramente asociado con cada perceptor dentro del hogar, el no monetario lo está

con el hogar en su conjunto y no con miembros específicos del mismo. Lo anterior se debe a la manera en que es presentada la información estadística y a dificultades propias del concepto de ingresos.

Por una parte, si bien el pago en especie al trabajo puede estar asociado con cada perceptor empleado, las Encuestas Ingreso Gasto de los Hogares no realizan este ejercicio, asignando este concepto al hogar en conjunto de dichos perceptores empleados. Por otra parte, los bienes producidos para el autoconsumo pueden ser valuados a precios de mercado, pero es difícil precisar qué factores productivos provienen del hogar y menos cuánto ha contribuido cada uno de ellos al total. En consecuencia, el ingreso que representa la producción para el autoconsumo se asigna al hogar en general y no a un perceptor específico.

Al considerar las dificultades anteriores, para la presente investigación se ha decidido utilizar sólo el ingreso factorial monetario y sus perceptores, en vez de realizar algún supuesto al interior de los hogares de cómo se distribuyen los ingresos factoriales no monetarios. Si éstos corresponden proporcionalmente a los ingresos factoriales monetarios de sus perceptores, los cálculos de la desigualdad del ingreso factorial monetario serán buenas aproximaciones de la desigualdad del ingreso factorial en general.

En caso de que el ingreso factorial no monetario sea generado por completo por agentes diferentes de los perceptores del ingreso factorial monetario, entonces las estimaciones de desigualdad tendrán errores de consideración. Esto último puede ser particularmente cierto para la producción de autoconsumo, en la que es posible que el perceptor monetario no sea el mismo que genera el ingreso no monetario. Sin embargo, el ingreso por autoconsumo representa menos de 2% del ingreso factorial total, por lo que su exclusión no cambiaría de manera notoria los resultados.

Por otra parte, el total de perceptores incluye a ocupados y desocupados. Estos últimos representan una proporción significativa del total de perceptores, alrededor de 11%, pero con una porción de ingreso factorial muy reducida, en promedio menor a 2%. Al comparar a los perceptores sin ocupación (jubilados, amas de casa, estudiantes, incapacitados y desempleados, entre otros) con los perceptores ocupados, se encuentra una notoria y explicable desigualdad. Por este motivo, el presente análisis se centra en los perceptores ocupados.

Finalmente, es bien sabido que existe una discrepancia entre los ingresos presentados en las encuestas a hogares y el ingreso

registrado en las cuentas nacionales. Aunque no hay un procedimiento único para compaginar estas fuentes de información, y los existentes son sujetos de sólidas críticas, se ha decidido presentar algunos cálculos de desigualdad ajustando la información de las encuestas a cuentas nacionales, siguiendo el método desarrollado por Altimir y comúnmente utilizado por la CEPAL. En el presente estudio los ingresos laborales y no laborales de las encuestas a hogares se multiplicaron por los siguientes factores de ajuste, respectivamente:

$$A_{IL} = (\text{ingreso salarial de cuentas nacionales} / \text{ingreso salarial de encuestas a hogares})$$

$$A_{NL} = (\text{ingreso no salarial de cuentas nacionales} / \text{ingreso no salarial de encuestas a hogares})$$

De esta manera, el ingreso ajustado a cuentas nacionales correspondió a:

$$\text{Ingreso salarial ajustado} = A_{IL} \times \text{ingreso salarial de encuestas a hogares}$$

$$\text{Ingreso no salarial ajustado} = A_{NL} \times \text{ingreso no salarial de encuestas a hogares}$$

Para ambas fuentes de información el ingreso salarial corresponde a las remuneraciones al trabajo (sueldos y salarios, principalmente); para la encuesta ingreso gasto el ingreso no salarial corresponde a la renta empresarial y a la renta de la propiedad, mientras que para cuentas nacionales corresponde al excedente de operación. Debe acentuarse que este ajuste en realidad no permite atribuir la mayor parte de la desigualdad a los ingresos por trabajo, pues la renta de la propiedad es un ingreso mixto, proveniente de la utilización simultánea de trabajo y capital, lo cual resulta claro cuando se establece que los trabajadores por cuenta propia declaran principalmente este tipo de ingresos.

3. Evolución de la desigualdad del ingreso factorial

Para determinar la evolución de la desigualdad del ingreso monetario factorial en esta sección se presenta el índice de Gini, el coeficiente de variación y el índice de Theil, sin ajustes de los ingresos a cuentas nacionales. Debe recordarse que con el uso del coeficiente de variación y el índice de Theil ponderado por población se pueden ensayar explicaciones a la desigualdad conside-

rando la proporción de ésta atribuible a algún tipo de ingreso o a la característica de un grupo. Así, para 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996 se utilizaron estas técnicas de descomposición para el ingreso individual proveniente del pago a factores y se presentan los siguientes resultados de los indicadores que describen la evolución de la desigualdad total (cuadro 12).

CUADRO 12. *Evolución de la desigualdad, 1984-1994*

Índices	Coeficiente de variación e índice de Theil del ingreso monetario factorial ^a				
	1984	1989	1992	1994	1996
Gini	0.39	0.42	0.46	0.47	0.48
Coeficiente de variación	1.23	1.65	1.85	1.96	2.35
Theil	0.20	0.26	0.28	0.29	0.29

FUENTE: Estimaciones propias.

^a El índice de Theil está ponderado por ingreso.

El índice de Gini y el coeficiente de variación muestran un incremento de la desigualdad entre 1984 y 1996, sin ningún periodo de reducción en la misma. Por su parte, el índice de Theil ponderado por ingreso presenta una pequeña disminución de 1994 a 1996. Sin embargo, una conclusión que avalan todos los indicadores es que la desigualdad en 1996 es considerablemente mayor a la de 1984.

4. *Desigualdad de ingresos factoriales de los perceptores y de ingresos de los hogares*

Las tendencias expuestas pueden diferir notoriamente de las exhibidas por la distribución del ingreso de los hogares. La razón es que tanto el monto del ingreso como el tamaño de la población respectiva pueden diferir de manera significativa, además de que el registro de ingresos de los perceptores es modificado al considerar los hogares, por la forma diferente en que los perceptores de ingreso se agrupan al interior de un hogar. En el cuadro 13 se presentan tres estadísticas que pueden ayudar a entender las diferencias entre las distribuciones del ingreso de perceptores y los hogares: el porcentaje del ingreso de los hogares que corresponde al ingreso factorial monetario, el número de perceptores por hogar y los coeficientes de Gini para el ingreso total de los hogares y para los perceptores ocupados.

Como se observa en el cuadro 13, el porcentaje del ingreso de

los hogares que corresponde a los perceptores decreció de 1984 a 1996, mientras que el número de perceptores por hogar aumentó. Si el mayor número de perceptores por hogar corresponde a perceptores con menor preparación para percibir ingresos en los mercados, esta situación contribuirá a elevar la dispersión del ingreso factorial. Sin embargo, la información muestra que no existe una asociación en un solo sentido entre la distribución factorial y la del ingreso total. En particular, a los aumentos en la desigualdad factorial no siempre les corresponden aumentos en la desigualdad en el ingreso de los hogares.

CUADRO 13. *Perceptores ocupados y hogares.*
Estadísticas básicas

	1984	1989	1992	1994	1996
Ingreso factorial/ingreso de los hogares	0.71	0.70	0.66	0.68	0.67
Perceptores por hogar	1.58	1.67	1.69	1.73	1.77
Gini del ingreso factorial de perceptores	0.39	0.42	0.46	0.47	0.50
Gini del ingreso total de los hogares	0.42	0.46	0.47	0.47	0.45

FUENTE: Estimaciones propias.

5. Descomposición de la desigualdad por fuentes

Siguiendo la metodología expuesta por Szekely (1998) el cuadro 14 expone los resultados de descomponer el coeficiente de variación por fuentes de ingreso. Debe recordarse que los tres elementos que permiten realizar dicha descomposición corresponden a la desigualdad que existe en cada concepto de ingreso, medido por el coeficiente de variación, la participación de cada fuente de ingreso y su correlación con el ingreso total a descomponer. El coeficiente de variación total (CV) puede escribirse entonces como

$$CV_t = \sum_{f=1}^F \beta_f \rho_f CV_f$$

en el que CV_t es el coeficiente de variación total, F el número de fuentes de ingreso, β_f es la participación de la fuente f en el ingreso total, ρ_f es la correlación del ingreso de la fuente f con el ingreso total y CV_f es el coeficiente de variación de la fuente f , considerando el total de perceptores y no solamente los de ingresos por la fuente f .

CUADRO 14. *Desigualdad proveniente de las fuentes e ingreso factorial*

(Porcentaje)

<i>Fuente de ingreso</i>	1984	1989	1992	1994	1996
Ingreso salarial	51.01	47.05	47.50	53.32	48.26
Renta empresarial	32.42	34.69	41.86	31.48	35.37
Renta de la propiedad	16.52	18.26	10.63	15.16	16.36
Total	100	100	100	100	100

FUENTE: Estimaciones propias.

La contribución de la fuente f a la desigualdad total corresponde a

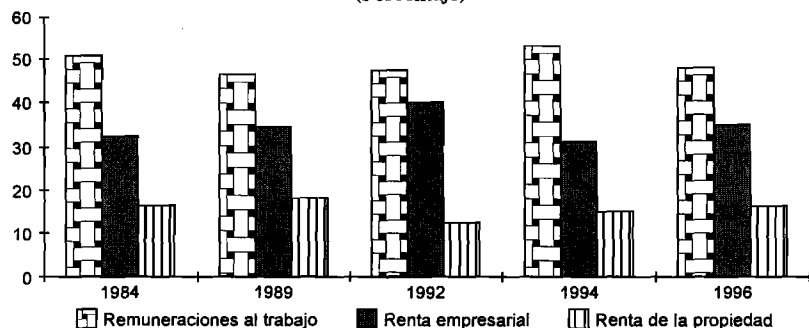
$$C_f = \frac{\beta_f \rho_f CV_f}{CV_t}$$

En el cuadro sólo se registra la contribución porcentual a la desigualdad del ingreso total de cada fuente de ingreso. La descomposición de la desigualdad establece que las disparidades en las remuneraciones al trabajo y la renta empresarial explican la mayor parte de la desigualdad total. La participación de este último factor en la explicación de la desigualdad entre 1989 y 1996 se incrementó significativamente, es decir, en el periodo de mayor intensidad de las reformas económicas. También se aprecia cómo la renta de la propiedad ha venido disminuyendo su contribución a la desigualdad.

Cabe señalar que entre 1989 y 1994, periodo de mayor intensidad en las reformas de mercado, la contribución de los ingresos

GRÁFICA 16. *Descomposición de la desigualdad por fuentes*

(Porcentaje)



FUENTE: Estimaciones propias.

CUADRO 15. Descomposición de la desigualdad según escolaridad.
Información base

Grupo educativo	1984		1989		1992		1994		1996	
	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil
Sin instrucción	0.072	0.192	0.062	0.194	0.052	0.301	0.046	0.199	0.034	0.264
Primaria incompleta	0.233	0.174	0.158	0.188	0.136	0.197	0.117	0.184	0.116	0.213
Primaria completa	0.245	0.185	0.199	0.205	0.152	0.152	0.156	0.250	0.114	0.176
Secundaria incompleta	0.051	0.124	0.039	0.180	0.046	0.258	0.034	0.143	0.037	0.209
Secundaria completa	0.142	0.143	0.155	0.140	0.174	0.188	0.174	0.180	0.184	0.165
Preparatoria incompleta	0.021	0.128	0.021	0.120	0.041	0.202	0.032	0.154	0.044	0.162
Preparatoria completa	0.061	0.076	0.089	0.159	0.087	0.171	0.101	0.143	0.108	0.163
Superior incompleta	0.044	0.124	0.064	0.132	0.087	0.204	0.083	0.140	0.089	0.170
Superior completa	0.130	0.109	0.212	0.216	0.225	0.189	0.256	0.199	0.242	0.242
Suma ponderada de Theil	0.153		0.182		0.198		0.188		0.196	
Theil entre grupos	0.043		0.074		0.082		0.102		0.093	
Theil total	0.197		0.256		0.280		0.290		0.289	

FUENTE: Estimaciones propias.

^a Participación en el total de ingreso.

salariales a la desigualdad se incrementó considerablemente, lo cual es congruente con el incremento de la participación de los sueldos y salarios en el producto y su mayor desigualdad. Sin embargo, debe destacarse que existe una gran discrepancia entre los ingresos registrada en las encuestas a los hogares y los de cuentas nacionales, además de que la desigualdad en los ingresos no salariales suele ser mayor que la de los ingresos salariales, por lo que la importancia de los ingresos por sueldos y salarios en la desigualdad general debe evaluarse ensayando ajustes a la información. Dichos ajustes se presentarán más adelante.

6. Descomposición de la desigualdad por grupos

Los factores que se encuentran tras la desigualdad se pueden explorar estableciendo las variables asociadas con diversos grupos que determinan el mayor porcentaje de las disparidades en el ingreso. Esto se realiza desagregando el índice de Theil ponderado por ingreso en grupos con características homogéneas. La desigualdad correspondiente a las diferencias entre grupos puede considerarse como la porción de la desigualdad "explicada" por la variable que sirvió como referencia para formarlos.

Una manera de establecer el porcentaje de la desigualdad que corresponde a la diferencia entre grupos es mediante los índices de Theil. El índice de Theil es un parámetro de desigualdad que puede ser desagregado en un componente de desigualdad al interior de los grupos y otro correspondiente a la desigualdad entre grupos. El índice de Theil normalmente utilizado corresponde al ponderado por ingreso, el cual consiste en:

$$T_{xt} = \sum_{g=1}^G X_g T_{xg} + T_{xG}$$

en el que T_{xt} es el índice de Theil ponderado por ingreso para el total de las observaciones consideradas, X_g es el porcentaje de ingreso correspondiente al grupo g , T_{xg} es el índice de Theil para el grupo g y T_{xG} es el índice de Theil para medir la desigualdad entre grupos. En esta expresión, la sumatoria mide la desigualdad al interior de los grupos de población. Las fórmulas correspondientes a estas expresiones son:

$$T_{xg} = \sum_{i=1}^{N_g} X_{ig} \log \left(\frac{X_{ig}}{P_{ig}} \right),$$

CUADRO 16. Descomposición de la desigualdad por ocupaciones.
Información base

Ocupación	1984		1989		1992		1994		1996	
	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil
Desempleado	0.042	0.317	0.016	0.350	0.047	0.286	0.017	0.291	0.017	0.450
Profesionales	0.035	0.071	0.090	0.215	0.081	0.214	0.081	0.119	0.067	0.130
Técnicos	0.037	0.066	0.039	0.130	0.050	0.176	0.060	0.147	0.041	0.091
Trabajadores de enseñanza	0.063	0.060	0.067	0.171	0.052	0.177	0.065	0.142	0.068	0.104
Funcionarios	0.062	0.110	0.069	0.177	0.125	0.165	0.123	0.233	0.107	0.199
Actividades agrícolas	0.177	0.345	0.136	0.285	0.111	0.255	0.074	0.312	0.088	0.635
Actividades industriales	0.183	0.208	0.224	0.086	0.159	0.147	0.157	0.154	0.168	0.156
Ayudantes	0.050	0.107	0.018	0.072	0.053	0.131	0.038	0.074	0.033	0.094
Jefes de departamento	0.115	0.267	0.102	0.168	0.091	0.158	0.126	0.128	0.121	0.144
Comerciantes establecidos	0.116	0.196	0.135	0.279	0.114	0.202	0.118	0.307	0.114	0.264
Comerciantes ambulantes	0.008	0.151	0.018	0.155	0.031	0.212	0.024	0.170	0.021	0.171
Servicios personales	0.047	0.112	0.042	0.136	0.033	0.171	0.038	0.114	0.048	0.197
Servicios domésticos	0.009	0.175	0.002	0.120	0.011	0.149	0.015	0.115	0.017	0.117
Operadores	0.043	0.061	0.005	0.072	0.026	0.114	0.050	0.116	0.061	0.187
Vigilancia	0.013	0.057	0.038	0.075	0.016	0.097	0.015	0.035	0.028	0.143
Suma ponderada de Theil	0.156		0.188		0.184		0.180		0.212	
Theil entre grupos	0.041		0.068		0.096		0.110		0.077	
Theil total	0.197		0.256		0.280		0.290		0.289	

FUENTE: Estimaciones propias.

^a Participación en el total de ingreso.

$$T_{xG} = \sum_{g=1}^G X_g \log \left(\frac{X_g}{P_g} \right),$$

en la que

$$P_g = \frac{N_g}{N}, X_g = \frac{I_g}{I_t}, P_{ig} = \frac{N_{ig}}{N_g}, X_{ig} = \frac{I_{ig}}{I_g}$$

y N_g corresponde a la población del grupo g , I_g al ingreso total del grupo g , N a la población total, I_t al ingreso total, N_{ig} a la población del estrato de ingreso i en el grupo g (en caso de considerar individuos no agrupados en estratos esta expresión es $1/N_g$), I_{ig} es el ingreso del estrato i del grupo g (o del individuo i , en caso de individuos no agrupados). La contribución a la desigualdad de un grupo se obtiene calculando la relación $X_g T_{xg}/T_{pt}$, mientras que la correspondiente a la desigualdad entre grupos calculando T_g/T_{pt} .

Al examinar cada uno de los factores que determinan la descomposición por grupos es posible encontrar los subconjuntos para los cuales resulta mayor la contribución a la desigualdad. El cuadro 15 expone la información base para realizar la descomposición del índice de Theil por escolaridad.

La información del cuadro 15 muestra, en general, que: i) la mayor desigualdad se presenta para los grupos con menor escolaridad, particularmente los de sin instrucción y hasta primaria completa; ii) la desigualdad disminuye de manera considerable al pasar del grupo educativo sin instrucción al de secundaria completa, lo que conduce a la hipótesis de que la promoción de la educación básica podría mejorar la distribución del ingreso factorial a nivel agregado, y iii) entre 1984 y 1996 la desigualdad en el grupo de educación superior se ha incrementado más que en otros grupos.

En lo que respecta a la ocupación principal de los perceptores, el cuadro 16 presenta la información básica, en la que se destaca: i) los ocupados en actividades agrícolas y comerciales presentan la mayor disparidad de ingresos; lo anterior permite manejar la hipótesis de que una menor proporción de perceptores en estas actividades reduciría la desigualdad general; ii) los ocupados en las ramas industriales han reducido su desigualdad interna de 1984 a 1989 para luego permanecer estable; iii) la desigualdad entre grupos se ha incrementado más que la desigualdad al interior de los grupos.

En cuanto a las ramas de actividad en las que se concentra en mayor medida el ingreso, el cuadro 16 muestra los resultados co-

CUADRO 17. Descomposición de la desigualdad por ramas. Información base

Rama	1984		1989		1992		1994		1996	
	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil
Desempleado	0.042	0.417	0.016	0.612	0.019	0.516	0.017	0.295	0.017	0.450
Agrícola	0.194	0.311	0.127	0.391	0.139	0.439	0.077	0.339	0.092	0.649
Extractiva	0.010	0.157	0.005	0.090	0.008	0.259	0.009	0.175	0.011	0.163
Manufacturera	0.172	0.139	0.175	0.206	0.193	0.245	0.177	0.288	0.188	0.249
Electricidad y gas	0.019	0.057	0.002	0.079	0.003	0.124	0.007	0.106	0.009	0.147
Construcción	0.051	0.122	0.075	0.262	0.075	0.237	0.071	0.228	0.053	0.214
Comercio	0.177	0.177	0.188	0.244	0.166	0.264	0.166	0.297	0.158	0.262
Transporte	0.064	0.107	0.043	0.155	0.042	0.142	0.061	0.220	0.072	0.276
Servicios privados	0.017	0.134	0.024	0.280	0.033	0.145	0.040	0.206	0.026	0.228
Servicios comunales	0.255	0.129	0.342	0.180	0.322	0.215	0.375	0.255	0.375	0.203
Suma ponderada de Theil	0.184		0.239		0.268		0.266		0.271	
Theil entre grupos	0.012		0.017		0.012		0.024		0.018	
Theil total	0.196		0.256		0.280		0.290		0.289	

FUENTE: Estimaciones propias.

^a Participación en el total de ingreso.

CUADRO 18. Descomposición de la desigualdad por posición en el empleo. Información base

Posición	1984		1989		1992		1994		1996	
	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil
Desempleado	0.042	0.484	0.016	0.331	0.019	0.465	0.017	0.291	0.017	0.450
Asalariado	0.657	0.112	0.691	0.172	0.701	0.205	0.722	0.245	0.684	0.220
T. por cuenta propia	0.217	0.266	0.203	0.218	0.213	0.356	0.152	0.294	0.234	0.286
Empleador	0.083	0.295	0.076	0.508	0.056	0.365	0.109	0.362	0.051	0.479
Otros	0.003	0.275	0.002	0.241	0.002	0.302	0.001	0.193	0.004	0.234
Suma ponderada de Theil	0.176		0.226		0.257		0.263		0.254	
Theil entre grupos	0.020		0.030		0.023		0.027		0.035	
Theil Total	0.196		0.256		0.280		0.290		0.289	

FUENTE: Estimaciones propias.

^a Participación en el total de ingreso.

rrespondientes: i) la mayor desigualdad se encuentra en el sector primario, el comercio y las manufacturas; sin embargo, mientras que el sector primario ha perdido participación en el total de perceptores, las manufacturas lo han incrementado; los servicios comunales han aumentado notoriamente su participación en el total de perceptores y en sus niveles de desigualdad; ii) el hecho de que el Theil entre perceptores de distintas ramas se haya incrementado de 1984 a 1994 apunta a que la composición sectorial de la economía se pudo haber modificado impulsando de modo diferente las remuneraciones, lo cual explicaría parcialmente los incrementos en desigualdad del periodo; iii) la desigualdad entre grupos se incrementó notoriamente de 1992 a 1994.

En lo que corresponde a la importancia de la posición en el empleo, el cuadro 17 presenta las principales posiciones que contribuyen a explicar la desigualdad general: i) los empleadores y trabajadores por cuenta propia presentan la mayor desigualdad; ii) los asalariados son los que han presentado mayores incrementos en la desigualdad de 1989 a 1994, periodo de mayor intensidad en las reformas de mercado; iii) la desigualdad al interior de los grupos ha aumentado más que la desigualdad entre grupos en el periodo 1984-1996.

En lo que se refiere a la desigualdad por zonas el cuadro 19 muestra los resultados básicos: i) para 1984 y 1989, las zonas urbanas corresponden a municipios con más de 100 mil habitantes, o conteniendo al menos una localidad con 15 mil o más habitantes, o la capital del municipio, o siendo parte de alguna de las zonas metropolitanas nacionales. Las zonas rurales corresponden al resto de los municipios; de 1992 en adelante el criterio para clasificar a una zona como urbana pasa del municipio a la localidad, siendo las urbanas aquellas con más de 2 500 habitantes, por lo que, en sentido estricto, las zonas no son comparables con las definidas para 1984 y 1989; ii) con la consideración anterior, aún es posible concluir que entre 1984 y 1996 se incrementó la desigualdad urbana; cabe destacar que el comportamiento de la distribución del ingreso total de los hogares (CEPAL, 1999) difiere de las tendencias observadas para el ingreso factorial, en particular entre 1992 y 1996, y iii) la desigualdad al interior de cada zona se ha incrementado en mayor medida que la desigualdad entre zonas.

En cuanto a la desigualdad por cohortes de edades, el cuadro 20 presenta los intervalos para los cuales existe mayor desigualdad: i) la desigualdad en general se incrementa con el rango de edad, y

CUADRO 19. Descomposición de la desigualdad por zonas. Información base

Zona	1984		1989		1992		1994		1996	
	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil
Urbana	0.787	0.174	0.825	0.228	0.810	0.248	0.814	0.261	0.801	0.264
Rural	0.212	0.207	0.175	0.257	0.193	0.273	0.186	0.216	0.199	0.244
Suma ponderada de Theil	0.181		0.233		0.258		0.252		0.260	
Theil entre grupos	0.015		0.023		0.022		0.038		0.009	
Theil total	0.197		0.256		0.280		0.290		0.289	

FUENTE: Estimaciones propias.

^a Participación en el total de ingreso.

CUADRO 20. Descomposición de la desigualdad por edades. Información base

Intervalos	1984		1989		1992		1994		1996	
	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil
Menos de 15	0.002	0.230	0.003	0.178	0.002	0.143	0.002	0.243	0.002	0.206
15-19	0.046	0.110	0.030	0.097	0.042	0.114	0.035	0.116	0.032	0.141
20-29	0.240	0.110	0.272	0.130	0.235	0.144	0.234	0.145	0.249	0.188
30-39	0.290	0.160	0.320	0.276	0.314	0.213	0.320	0.254	0.320	0.227
40-49	0.200	0.210	0.210	0.247	0.228	0.353	0.215	0.296	0.239	0.372
50-59	0.130	0.230	0.113	0.310	0.115	0.347	0.128	0.383	0.101	0.264
Más de 60	0.090	0.300	0.053	0.373	0.064	0.504	0.064	0.486	0.057	0.409
Suma ponderada de Theil	0.177		0.233		0.258		0.260		0.265	
Theil entre grupos	0.020		0.023		0.022		0.030		0.024	
Theil total	0.197		0.256		0.280		0.290		0.289	

FUENTE: Estimaciones propias.

^a Participación en el total de ingreso.

para cada intervalo el índice correspondiente ha aumentado con el tiempo; ii) el Theil entre grupos se elevó de 1984 a 1994, lo que significa una mayor desigualdad entre diferentes trayectorias de ingreso para los individuos, y iii) ha sido la diferencia de ingresos al interior de cada grupo lo que se ha incrementado en mayor medida, particularmente para los grupos de 30 a 49 años de edad, lo que significa que los ingresos debidos a diferentes ciclos vitales han representado mayor desigualdad.

Finalmente, el cuadro 21 muestra la desigualdad por género: i) las desigualdades al interior del grupo de hombres y el de mujeres son similares, aunque en 1984 y 1996 las mujeres presentan una mayor desigualdad; ii) la desigualdad se ha incrementado tanto para hombres como para mujeres entre 1989 y 1996, y iii) la desigualdad entre hombres y mujeres ha permanecido relativamente estable.

CUADRO 21. *Descomposición de la desigualdad por género.*
Información base^a

Género	1984		1989		1992		1994		1996	
	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil	Ponderada ^a	Theil
Hombres	0.807	0.203	0.799	0.267	0.787	0.284	0.773	0.293	0.755	0.290
Mujeres	0.193	0.192	0.201	0.183	0.213	0.228	0.227	0.240	0.244	0.253
Suma ponderada de Theil	0.188		0.241		0.267		0.280		0.277	
Theil entre grupos	0.009		0.009		0.013		0.010		0.012	
Theil total	0.197		0.256		0.280		0.290		0.289	

FUENTE: Estimaciones propias.

^a Participación en el total de ingreso.

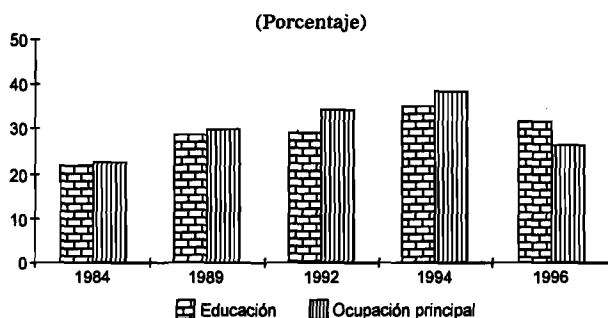
7. Elementos explicativos de la desigualdad

Como se mencionó antes, la contribución de la desigualdad entre grupos a la desigualdad total puede considerarse como la parte de la desigualdad explicada por el criterio que permitió definir los grupos. En este sentido, cada uno de los resultados de la desigualdad entre grupos es indicativo de los factores determinantes de la desigualdad. En síntesis, los factores explicativos más importantes de la desigualdad entre 1989 y 1994 son la escolaridad y la ocupación principal, las cuales, además incrementaron sosteni-

damente su contribución a la desigualdad. En segundo término se encuentran la rama de actividad y la ocupación principal, de las cuales destaca la primera por su aumento continuo en el periodo indicado. El tercer grupo de elementos explicativos corresponde a la zona, la edad y el género, el cual presenta una estabilidad notoria, exceptuando la zona, cuyo poder explicativo tuvo un incremento considerable en 1994.

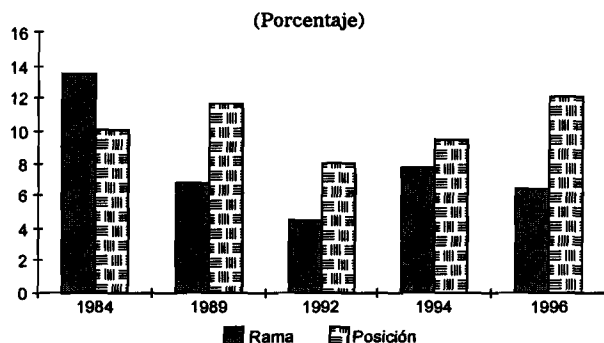
Las gráficas 17, 18 y 19 resumen la contribución a la desigualdad total de diversas características de los grupos de perceptores. La gráfica 17 presenta la descomposición del índice de Theil ponderado por población de acuerdo con grupos clasificados según grado y ocupación principal. Los resultados muestran que el mayor

GRÁFICA 17. Descomposición de la desigualdad por grupos de ingreso



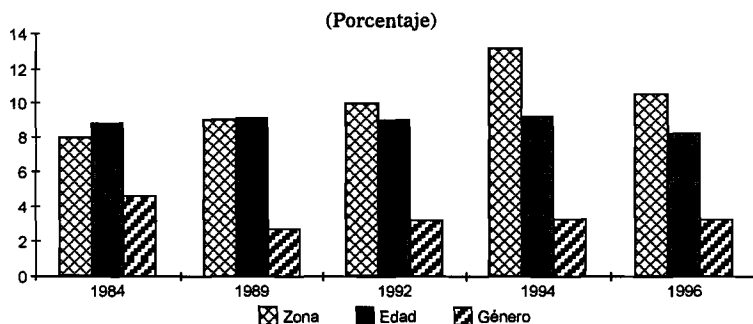
FUENTE: Estimaciones propias.

GRÁFICA 18. Descomposición de la desigualdad por grupos de ingreso



FUENTE: Estimaciones propias.

GRÁFICA 19. *Descomposición de la desigualdad por grupos de ingreso*



FUENTE: Estimaciones propias.

porcentaje de la desigualdad es atribuible a diferencias en escolaridad y ocupación principal, y la importancia de estos factores se incrementó hasta 1994, lo cual nuevamente dirige la atención a establecer lo que ha ocurrido con las remuneraciones del capital humano.

En lo referente a factores laborales, como la posición en el empleo y la rama de actividad, su contribución para explicar la desigualdad presenta algunas variaciones.

El último grupo de elementos asociado con la desigualdad corresponde a la zona, la edad y el género. Estas variables presentan no sólo escaso poder explicativo, sino también una gran estabilidad a lo largo del tiempo.

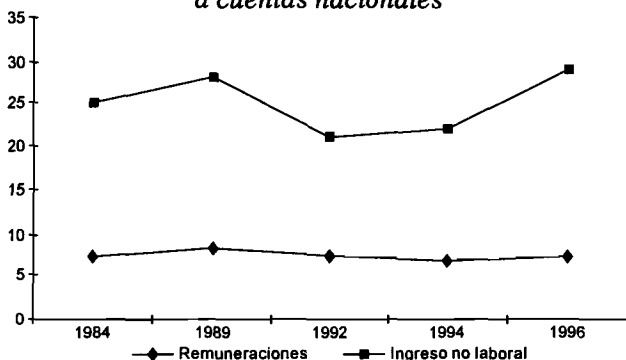
8. Ajuste a cuentas nacionales

Como se mencionó antes, la información de cuentas nacionales difiere notoriamente de la presentada por las encuestas a hogares en lo correspondiente al monto de los ingresos factoriales. En general, los ingresos de cuentas nacionales son muy superiores a los de encuestas de hogares, pero la importancia relativa de cada fuente de ingresos resulta más importante que el monto total. En las encuestas de los hogares, los ingresos por sueldos y salarios se encuentran más cercanos a los de cuentas nacionales, mientras que los correspondientes a renta empresarial y de la propiedad, registrados como excedente de operación en las cuentas nacionales, presentan la mayor discrepancia. Aunque no existe un método único para ajustar la información a cuentas nacionales, ni los

existentes están exentos de problemas, si se desea asociar las tendencias de la distribución factorial del ingreso en el agregado con las de la distribución por hogares o personas, es necesario realizar alguna compaginación de ambas informaciones.

La gráfica 20 presenta la trayectoria de los coeficientes de ajuste utilizados en la presente investigación. En ella se aprecia que el ingreso no salarial es el más subestimado, mientras que el del trabajo, aunque lo es, no lo es tanto. También se observa que el grado de subestimación de los ingresos se ha reducido gradualmente, aunque en mayor medida para el ingreso salarial. Para 1996 el nivel de subestimación es el menor de todos, lo cual es posible que se deba a que en ese año se reflejaron todavía los efectos de la crisis de 1995.

GRÁFICA 20. *Coefficiente de ajuste de los ingresos a cuentas nacionales*



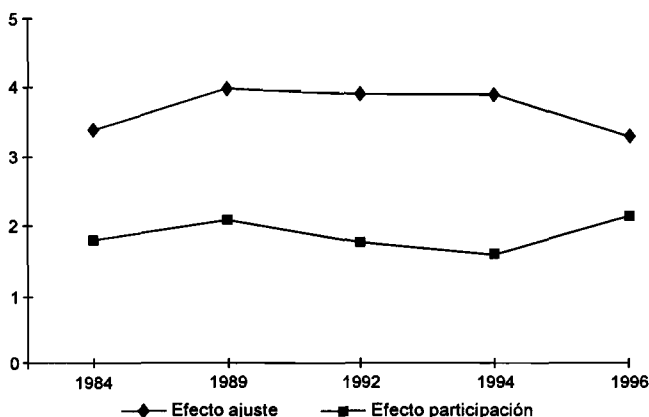
FUENTE: Estimaciones propias.

Al ajustar las encuestas de hogares a las cuentas nacionales, la información incorporará dos efectos en el cálculo de la desigualdad: el efecto de la subestimación de las fuentes y el de la importancia relativa de las fuentes en las cuentas nacionales. El primer efecto incorpora el hecho de que los ingresos con mayor discrepancia respecto a las cuentas nacionales tendrán mayor peso en la desigualdad ajustada. El segundo efecto corresponde a que la fuente de ingreso con mayor participación en cuentas nacionales tendrá mayor ponderación en la información ajustada.

El primer efecto puede medirse con la relación entre factores de ajuste A_{NL}/A_{IL} , el cual indicará el incremento en el peso del ingreso no salarial respecto al salarial. El segundo efecto puede estimarse mediante la relación *ingreso no salarial/ingreso salarial*

de cuentas nacionales. La gráfica 21 presenta ambas relaciones; en ella se observa que el efecto de ajuste favorece al ingreso no salarial y éste se incrementa de 1984 a 1992. El efecto participación es de particular importancia en 1989 y 1996. Entre 1992 y 1994 ambos efectos parecen compensarse. Lo anterior significa que el ingreso no salarial tendrá gran influencia en los nuevos cálculos de desigualdad, sobre todo en 1989 y 1996.

GRÁFICA 21. *Ponderación relativa de las fuentes de ingreso por ajuste y participación en cuentas nacionales*



FUENTE: Estimaciones propias.

Al calcular la desigualdad con la información ajustada se obtienen los resultados presentados en el cuadro 22. Para todos los indicadores, la desigualdad con la información ajustada es mayor que con la información original. Además, las tendencias generales observadas en los indicadores no ajustados se mantiene.

Cuando se ajusta la información a cuentas nacionales los resultados que se obtienen muestran que la principal fuente de desigualdad corresponde a la renta empresarial. Esto es comprensible,

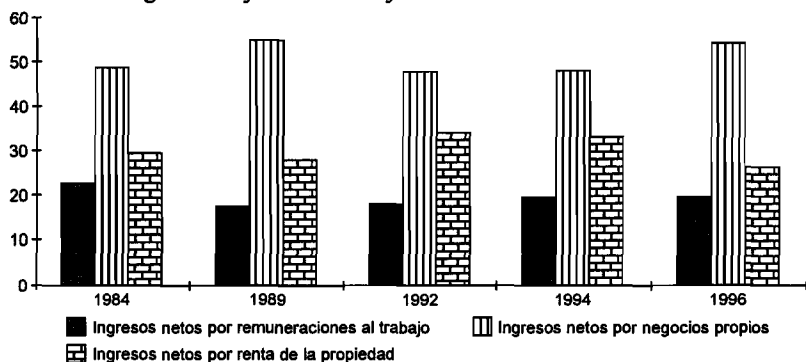
CUADRO 22. *Evolución de la desigualdad (1984-1994). Información ajustada a cuentas nacionales*

Índices	1984	1989	1992	1994	1996
Gini	0.500	0.548	0.592	0.680	0.710
Coefficiente de variación	1.900	2.674	3.058	3.410	4.200
Theil	0.316	0.408	0.426	0.410	0.473

FUENTE: Estimaciones propias.

pues el ajuste de los ingresos a cuentas nacionales significa duplicar la ponderación del ingreso no salarial y reducir a la mitad la importancia del ingreso salarial. Pese a esto, la información ajustada muestra que de 1989 a 1994 la fuente de desigualdad cuya importancia aumentó más corresponde al ingreso salarial. La importancia de la renta empresarial aumentó entre 1984 y 1989, para luego decrecer como factor explicativo de la desigualdad. La renta de la propiedad ganó importancia relativa en el periodo, excepto en 1994 y 1996. Así, de 1989 a 1994 el ingreso salarial pasó de representar 18% de la desigualdad a casi 20%, mientras que la participación en la desigualdad del no salarial descendió de 82 a 80% (véase gráfica 22).

GRÁFICA 22. *Descomposición de la desigualdad por fuentes de ingreso. Información ajustada a cuentas nacionales*

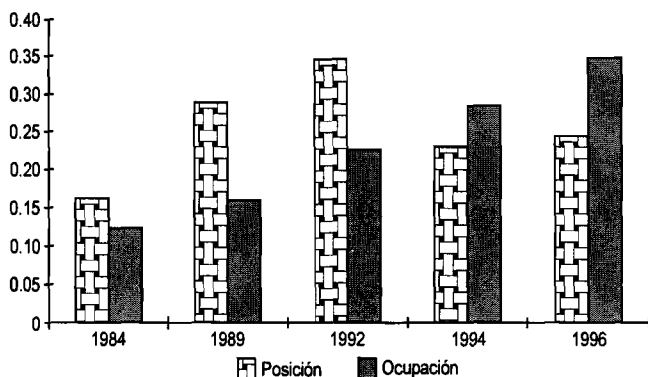


FUENTE: Estimaciones propias.

En lo que corresponde a la desigualdad entre grupos, cuando la información es ajustada por cuentas nacionales la posición en el empleo se convierte en el principal factor explicativo hasta 1992, manteniéndose la ocupación en segundo lugar y quedando la edad en un tercero (véase gráficas 23, 24 y 25). Anteriormente, la escolaridad, la ocupación principal y la posición en el empleo eran los factores de mayor peso.

El que la posición en el empleo ocupe un lugar preponderante puede atribuirse a que los ingresos no salariales cobran mayor importancia en la determinación de diferencias más amplias entre asalariados y el resto de los perceptores. Esto resulta menos determinante en 1994, cuando el ingreso no salarial descendió. El hecho de que la posición en la ocupación pase a un primer lugar

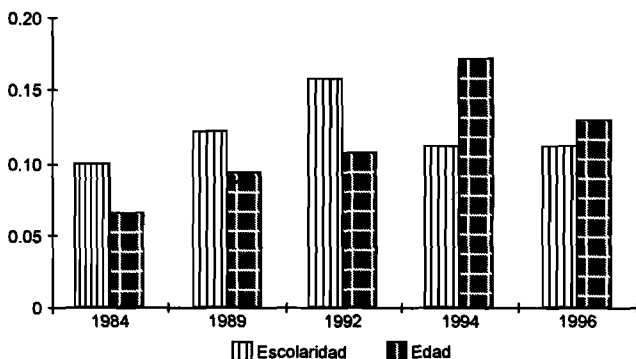
GRÁFICA 23. *Descomposición de la desigualdad por grupos de ingreso. Información ajustada a cuentas nacionales*



FUENTE: Estimaciones propias.

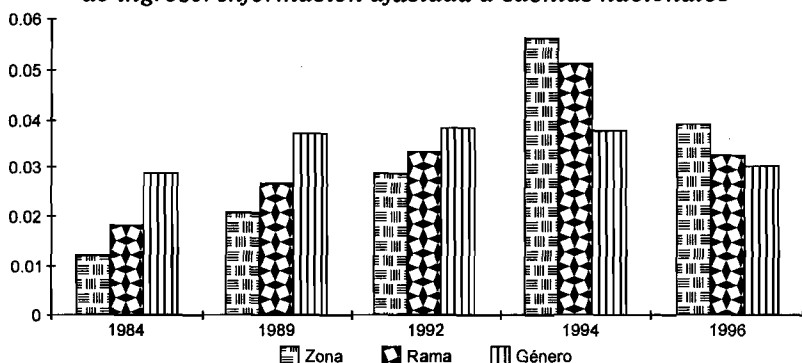
como factor explicativo de la desigualdad puede apuntar a que elementos como el acceso al crédito o activos financieros en general cobren mayor importancia, pues ello es determinante en la posición de empleador, cuenta propia o asalariado en la que termine operando un agente. Por otra parte, el que la ocupación principal incremente de modo constante su importancia es congruente con el mayor peso que cobró el ingreso salarial, en particular entre 1989 y 1994. De esta manera, las diferencias en ocupaciones estarán asociadas con cada vez mayores diferencias en salarios. Nue-

GRÁFICA 24. *Descomposición de la desigualdad por grupos de ingreso. Información ajustada a cuentas nacionales*



FUENTE: Estimaciones propias.

GRÁFICA 25. *Descomposición de la desigualdad por grupos de ingreso. Información ajustada a cuentas nacionales*



FUENTE: Estimaciones propias.

vamente, con la información ajustada se obtiene la hipótesis de que las diferencias en capital humano asociadas con diferentes ocupaciones resultan de mayor pertinencia.

La aparición de la edad como tercer factor explicativo indica que los ingresos no salariales que han sido expandidos por el ajuste no se distribuyen uniformemente entre los diversos grupos de edad. La razón es que las rentas empresariales y las de propiedad son menores en los grupos más jóvenes, lo que genera mayores desigualdades entre perceptores de diferente edad. La desigualdad atribuible a las edades es, no obstante, relativamente estable. Por su parte, el factor educativo tiene una menor contribución a la desigualdad total debido a que los ingresos que han sido expandidos tienen una relación más débil con la escolaridad formal. Sin embargo, debe destacarse que entre 1984 y 1994 su importancia aumentó, lo que de nuevo señala la creciente relevancia del capital humano y sus diferencias en la determinación de la desigualdad durante el periodo de reformas.

Por último, la mayor expansión del ingreso no salarial parece no inclinarse particularmente por alguna zona, rama o género, por lo que engendra mayor igualdad entre los grupos respectivos y determina menor participación de estos factores en la desigualdad general. Cabe destacar que las contribuciones a la desigualdad total provenientes de la zona, la rama o el género de los perceptores aumentan para luego disminuir. En particular, la menor importancia de la desigualdad atribuible a diferencias entre ramas hace sospechar que los cambios sectoriales de la economía no son

tan determinantes de la desigualdad en general, y habría que buscar su explicación en las transformaciones en el interior de cada rama productiva. Esto se encuentra en consonancia con los estudios del mercado laboral que apuntan a que entre 1988 y 1994 la desigualdad provino del cambio tecnológico al interior de las ramas y no de una recomposición sectorial de la economía.

Por otra parte, las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres explican un porcentaje muy reducido de la desigualdad del ingreso, por lo que la corrección de cualquier fenómeno de discriminación sexual que esté ocurriendo en el mercado de trabajo contribuirá muy poco a disminuir la desigualdad general. Finalmente, la desigualdad proveniente de las diferencias de ingreso entre zonas rurales y urbanas se incrementó entre 1984 y 1994, para luego disminuir. Aunque es posible que la importancia de las disparidades entre zonas rurales y urbanas haya aumentado entre 1989 y 1994, la información presentada no es estrictamente comparable entre esos años, ya que se modificó la definición de cada zona a partir de 1992.

En conclusión, el ejercicio de ajustar los datos de las encuestas de hogares a las cuentas nacionales modifica notoriamente la magnitud de la desigualdad explicada por cada fuente de ingreso o factor asociado con un grupo y algunas de las tendencias fundamentales. Entre 1989 y 1992 continúa siendo notorio el incremento en la importancia de elementos explicativos asociados con el capital humano, tales como el ingreso salarial, la ocupación principal y la educación.

IV. COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL CRECIMIENTO Y DEMANDA DE FACTORES

A partir de la caracterización anterior del comportamiento de la desigualdad en la economía mexicana, y considerando que en el periodo de reformas la formación de capital declinó y la oferta de trabajo y la escolaridad permanecieron estables, resulta conveniente explorar la hipótesis de que los cambios tecnológicos asociados con el periodo de reformas indujeron una mayor demanda de capital humano. Para ello, es necesario evaluar primero si la composición sectorial de la economía determinó las pautas de demanda factoriales responsables de un mayor requerimiento de capital humano. De esta manera, si el crecimiento de la economía se ha centrado en sectores intensivos en capital humano, es de es-

**CUADRO 23. Indicadores de crecimiento e intensidad factorial
por actividad económica**

<i>Actividad económica</i>	<i>Crecimiento</i>					<i>Intensidad factorial</i>				
	<i>Tasa media</i>		<i>Contribución total</i>			<i>Relación capital/trabajo</i>			<i>Remuneraciones medias relativas</i>	
	1960-1985	1985-1993	1960-1985	1985-1993	1970	1985	1993	1970	1985	1993
Minería	6.0	0.9	3.8	1.8	58.0	127.4	119.3	2.5	1.8	2.1
Industria manufacturera	5.8	2.4	21.7	30.2	30.3	49.5	26.7	1.9	1.7	1.5
Construcción	5.8	1.6	5.5	5.1	4.9	1.5	0.7	1.5	1.1	0.7
Electricidad, gas y agua	5.8	4.3	1.6	3.4	415.3	947.7	813.3	4.5	3.3	2.6
Comercio, restaurantes y hoteles	10.2	1.2	28.4	18.1	5.6	21.7	15.9	1.0	1.0	0.9
Transporte y comunicaciones	6.3	3.7	6.6	14.0	9.2	229.4	424.8	1.8	1.5	1.5
Servicios financieros	5.1	3.5	9.5	21.1	36.9	21.9	0.2	2.3	2.3	2.7
Servicios comunales y sociales	6.0	1.1	18.8	11.0	0.7	0.8	0.8	1.2	1.2	1.3
Total	5.6	0.6	100	100	16.0	27.1	17.3	1.0	1.0	1.0

FUENTE: Elaboración propia con información de cuentas nacionales, INEGI y Banco de México.

perar que la demanda de este factor haya aumentado, incluso sin la presencia de cambio tecnológico. Posteriormente, deberá establecerse si existen cambios en la productividad factorial asociados con la transformación del modelo seguido por la economía mexicana.

Para realizar el primer ejercicio, el cuadro 23 presenta las principales características sectoriales para los periodos anterior y posterior a las reformas. En él se muestra el cálculo de la contribución al crecimiento de la economía a partir de las tasas de crecimiento y las participaciones sectoriales. También se ha calculado la remuneración media relativa como la remuneración salarial media del sector entre la remuneración salarial media de toda la economía. Este último indicador intenta captar la intensidad en capital humano sectorial con la idea de que las remuneraciones medias son mayores al promedio de la economía cuando se encuentra presente mayor proporción de trabajo calificado.

El indicador de intensidad del capital humano debe tomarse con cautela debido a que las remuneraciones medias no sólo dependen de la presencia de capital humano, sino también del capital físico y de factores tecnológicos. Sin embargo, ante la ausencia de información de los niveles de calificación del trabajo para los sectores, se ha decidido utilizar este indicador. En el cuadro, las relaciones capital/trabajo excluyen a la agricultura.

De la información presentada destaca que la industria manufacturera, el transporte y las comunicaciones y los servicios financieros incrementaron de manera considerable su contribución al crecimiento tras las reformas. En 1985 dichas actividades eran relativamente intensivas en capital, excepto los servicios financieros, y también pagaban al trabajo remuneraciones medias por encima del resto de la economía. Antes de las reformas, el crecimiento de la economía era impulsado por el comercio, las manufacturas y los servicios comunales y sociales los cuales, excepto las manufacturas, eran intensivos en trabajo y con remuneraciones salariales medias más cercanas al promedio de la economía. Lo anterior es indicativo de que la estructura sectorial de la economía mexicana se ha dirigido a sectores que tienden a elevar la proporción capital/trabajo y las remuneraciones medias, lo cual puede interpretarse como una presión en la demanda relativa de capital físico y humano. Una manera de cuantificar las presiones para transformar la intensidad relativa de los factores consiste en encontrar el producto de la contribución del crecimiento y los in-

dicadores de intensidad factorial. El índice resultante puede interpretarse como la intensidad factorial que correspondería al incremento de producción de no existir cambio tecnológico que modificara las intensidades factoriales y ninguna limitación a la obtención de factores adicionales. Los cálculos correspondientes a estos índices (cuadro 24) muestran considerables presiones para incrementar la demanda de capital físico y humano en el periodo correspondiente a las reformas.

CUADRO 24. Indicadores de la intensidad factorial potencial del crecimiento por actividad económica

Actividad económica	Relación capital/trabajo		Remuneraciones medias relativas	
	1960-1985	1985-1993	1960-1985	1985-1993
Minería	2.20	2.29	0.10	0.03
Industria manufacturera	6.58	14.35	0.41	0.51
Construcción	0.27	0.08	0.08	0.06
Electricidad, gas y agua	6.64	32.22	0.07	0.11
Comercio, restaurantes y hoteles	1.59	3.93	0.28	0.18
Transporte y comunicaciones	0.61	32.12	0.12	0.21
Servicios financieros	3.51	4.62	0.22	0.49
Servicios comunales y sociales	0.13	0.09	0.23	0.13
Suma	21.53	90.29	1.51	1.72
Tasa de cambio respecto a la base	34.56	233.17	51	72

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información del cuadro 23.

Mientras que entre 1960 y 1985 (tomando como base la intensidad factorial de 1970) la relación capital/trabajo del incremento del producto correspondía a 21.53 millones de pesos por empleado, para el periodo 1985-1993 (con una base de intensidad factorial de 1985) correspondía a más de cuatro veces la cifra anterior. Similarmente, para el periodo 1960-1985 la composición del crecimiento sectorial presionaba a incrementar las remuneraciones medias 51% por encima de las existentes en 1970, mientras que entre 1985 y 1993 la presión era a incrementarlas 72% por encima del promedio. Lo anterior significa que hay razones para atribuir los incrementos en los rendimientos al capital físico y humano a una recomposición de la producción sectorial de la economía.

Ahora, queda por determinar si también los cambios en la tecnología incrementaron la productividad del capital físico y del humano y, con ello, su demanda. Antes de estimar las características de la productividad del capital humano es conveniente esta-

blecer con mayor información los efectos de las reformas en el cambio tecnológico.

1. Cambio tecnológico y demanda de factores

Para determinar el efecto de las reformas en la tecnología se tomó como base una función producción de tipo Cobb-Douglas

$$Y = AK^a L^b \quad (1)$$

en la que se asume que $a + b = 1$ y la estimación puede realizarse con la forma funcional siguiente:

$$YK = C + bLK + cT + dB_t + eR + \text{error} \quad (1')$$

en que YK corresponde a la relación producto/capital y LK es la relación trabajo/producto, ambos en logaritmos, T es el tiempo, B_t es la brecha entre el producto observado y el "potencial", y R es el índice de reformas de Lora (1997) e IDB (1997).

La información utilizada para las estimaciones corresponde a datos anuales, sin embargo, con el fin de explorar con mayor detalle el periodo de reformas, se estimó la ecuación anterior con información trimestral para el periodo 1987-1995. Para este caso se aproximaron los datos de acumulación de capital mediante la inversión fija bruta y una depreciación constante, y los de empleo mediante estimaciones de la población económicamente activa y la tasa de desempleo.

Dado que algún periodo puede incluir grandes fluctuaciones en el crecimiento, se usó el método de Adams, Fenton y Larsen (Arenas, 1997) para incorporar cambios en la intensidad del uso de los factores, lo cual fundamentalmente significa introducir como otra variable la brecha (B) entre el producto observado y el "potencial", calculado este último a partir de observaciones pasadas. El propósito original de las estimaciones es identificar la contribución de las reformas a la productividad total de los factores, y se utiliza una función Cobb-Douglas debido a que formas funcionales más elaboradas, como la traslogarítmica utilizada por Kim (1997), no mejoraron las estimaciones originales.

Debe señalarse que en las primeras estimaciones se encontró que la variable de reformas no era significativa al utilizarse conjuntamente con la variable tiempo, pero tampoco resultó significativa en ausencia de esta última, por lo que no se registra. Además

la variable brecha sólo fue significativa para el periodo con datos trimestrales, lo cual resulta comprensible dado que las mayores fluctuaciones en el producto corresponden a dicha información. Los resultados finales encontrados se presentan en el cuadro 25.

CUADRO 25. *Coefficientes estimados para una función producción Cobb-Douglas^a*

Coefficiente	1960-1994	1960-1987	1987-1995
C	6.57 (13.36)	5.80 (12.42)	7.03 (57.27)
Trabajo	0.319 (5.35)	0.288 (4.2)	0.342 (1.01)*
Tiempo	0.013 (7.04)	0.010 (3.31)	-0.0017 (-5.49)
Brecha _t	-	-	2.910 (2.36)*
Brecha _{t-1}	-	-	0.562 (2.36)
Brecha _{t-2}	-	-	0.769 (6.32)
R ² ajustado	0.91	0.82	0.86
Durbin-Watson	1.85	2.04	2.65

^a Estimaciones propias. Los valores del estadístico t se presentan entre paréntesis. Todos los resultados son significativos a 99%, excepto *, al 95 por ciento.

Que el efecto de las reformas no sea estadísticamente significativo contrasta con lo encontrado por Solimano (1997b), quien intentó medir el efecto de las reformas mediante una variable ficticia para el periodo 1985-1989. Solimano encontró una reducción estadísticamente significativa en la productividad atribuible a las reformas. En las estimaciones iniciales el periodo de reformas presenta distintos grados de las mismas y sin embargo el coeficiente que les corresponde no fue estadísticamente diferente de cero. Este resultado se presentó de manera sistemática para el resto de las estimaciones, por lo que no se registran las subsecuentes que incorporaron la variable. No obstante, cuando la variable tiempo fue incluida resultó significativa desde el punto de vista estadístico, por lo que dicha variable es incorporada subsecuentemente.

Cabe destacar que cuando la variable reforma y la de tiempo fueron incluidas de manera simultánea, ninguna resultaba significativa debido a la alta correlación que se presentaba entre ellas. Lo anterior indica que, si bien las variables tiempo y reformas incorporan información similar, la correspondiente a esta última

aporta poco para explicar económicamente el comportamiento de la producción. Por otra parte, para el periodo 1960-1994 la elasticidad producto del trabajo es 0.319, lo que implica que la del capital es 0.681, en el supuesto de rendimientos constantes a escala. Esto significa que, para iguales cambios porcentuales, el capital contribuye más que el trabajo al aumento del producto. El valor positivo del coeficiente de T indica que, en promedio, para el periodo 1960-1994 la productividad total de los factores aumentaba 1.3% cada año.

Para 1960-1987, el periodo anterior a la profundización de las reformas, se observa una ligera disminución del coeficiente del tiempo y de la elasticidad precio del trabajo, respecto a la serie completa, siendo las diferencias estadísticamente significativas. Lo anterior indicaría un aumento muy pequeño en la productividad total de los factores en el periodo de reformas. Sin embargo, es necesario destacar que tal aumento no es explicable por el indicador de reformas sino por algún otro elemento. En cuanto al coeficiente del trabajo, la diferencia es pequeña, pero es indicativa de una expansión de la demanda de trabajo en el periodo de reformas.

Para 1987-1995 los resultados indican que en el periodo de reformas la productividad del trabajo se incrementó considerablemente, aunque la productividad total de los factores continuó decreciendo. Lo anterior significa que la tecnología favoreció una mayor demanda de trabajo respecto al capital; aunque debe señalarse que una limitación del análisis correspondiente a las ecuaciones anteriores es la exclusión de algún indicador del capital humano, factor que puede estar detrás del cambio de la productividad total de los factores captado por la variable tiempo. Además, los cálculos presentados suponen rendimientos constantes a escala del trabajo y del capital, que probablemente no estén presentes.

2. *Capital humano*

Al introducir en la ecuación base alguna forma de capital humano debe tomarse en cuenta la posible existencia de externalidades por este concepto. Esto significa que los incrementos en el capital humano no sólo generan efectos para el trabajo que lo introduce, sino para el resto de la economía. En términos de una función de producción Cobb-Douglas con rendimientos constantes a escala y externalidades tendremos:

$$Y = AK^a L^b H^c H^d \quad (2)$$

en que Y es el producto, K es el acervo de capital, L el trabajo "simple" empleado (medido en número de trabajadores ocupados sin calificación alguna) y H algún indicador del capital humano. Según la hipótesis de rendimientos constantes a escala más un efecto de externalidad del capital humano, tenemos $a + b + c = 1$ y d capta la externalidad de este capital.

En el presente trabajo se ha introducido como indicador del capital humano el total de años de escolaridad de la población ocupada, es decir, la suma de los años de escolaridad de cada persona empleada en México (H_0). Esto último significa tener $E = H_0/L$, donde H_0 corresponde al total de años de escolaridad de la población y E a la escolaridad promedio de los ocupados. En esta perspectiva, la función Cobb-Douglas anterior equivale a

$$Y = AK^a L^{b+c+d} E^c E^d \quad (3)$$

en la que $b + c + d$ corresponde a la elasticidad producto del trabajo y $c + d$ a la elasticidad producto del capital humano por empleado.

Para estimar la forma antes descrita de la ecuación (2), ésta se ha transformado en:

$$Y = C + aK + bL + (c + d)H + eR + \text{error} \quad (1'')$$

en la que Y corresponde al ingreso, K al acervo de capital, L al trabajo ocupado y H al del índice capital humano, todos medidos en logaritmos. Nuevamente, las estimaciones se inician con la incorporación del índice de reformas, el cual, al no ser significativo, se sustituye por la variable tiempo. No obstante, tampoco resulta significativo el coeficiente de este último. Lo anterior puede explicarse considerando que el factor captado por la variable tiempo corresponde al capital humano. Las estimaciones finales se encuentran en el cuadro 26.

En estas ecuaciones se observa que no se cumple el supuesto de rendimientos constantes a escala para el trabajo y el capital, es decir, no es verdad que $a + b = 1$. La evolución del coeficiente del capital humano permite suponer que el periodo de reformas condujo a un incremento en la productividad de este factor. Nótese que los coeficientes del trabajo y el capital apuntan a una mucho mayor productividad del capital que la correspondiente al trabajo simple.

CUADRO 26. *Coefficientes estimados para una función producción Cobb-Douglas con capital humano*

Coefficientes	1960-1994	1960-1987	1987-1995
C	9.62 (3.31)	5.29 (3.45)	2.27 (9.84)
Trabajo	0.221 (2.53)	0.206 (2.58)	0.242 (2.63)
Capital	0.342 (3.13)	0.487 (5.17)	0.581 (2.22)
Capital humano	0.401 (5.20)	0.289 (4.03)	0.476 (3.93)
R ² ajustado	0.99	0.99	0.89
Durbin-Watson	1.33	1.60	1.58

FUENTE: Estimaciones propias

Con el fin de resumir los resultados del análisis econométrico de las últimas ecuaciones y facilitar su interpretación, el cuadro 27 presenta la información que es posible inferir de las ecuaciones (2) y (3). La elasticidad producto del capital puede calcularse a partir de la ecuación (2) o (3) y corresponde al coeficiente α de cualquiera de las dos funciones. La elasticidad del trabajo "simple" se obtiene de la ecuación (2), asumiendo que al cambiar la cantidad de trabajo el total de capital humano H permanece constante, cuestión que sólo es posible cuando el trabajo adicional carece por completo de escolaridad, de ahí la idea de que corresponde a un trabajo "simple". La elasticidad de la escolaridad promedio se obtiene de la ecuación (3), al suponer que el incremento en el capital humano total se debe exclusivamente a una mayor escolaridad promedio del trabajo existente y no a un incremento en el número de trabajadores ocupados. Los resultados presentados permiten establecer con claridad que el mayor incremento en la productividad corresponde a la escolaridad promedio, mientras

CUADRO 27. *Parámetros de productividad factorial*

Factores y sus coeficientes	Elasticidades producto de los factores de producción				
	1960-1987	1987-1995	Cambio (porcentaje)	1960-1995	Observaciones
Capital (a)	0.488	0.581	19.05	0.342	Significativos al 99 por ciento
Trabajo simple (b)	0.206	0.242	17.47	0.221	Valores inferidos
Escolaridad promedio (c+d)	0.289	0.476	64.70	0.401	Valores inferidos

FUENTE: Elaboración propia con base en la ecuación (1').

que la productividad del trabajo sin escolaridad tiene un cambio muy pequeño.

3. *Demanda relativa de trabajo calificado*

Definir al trabajo calificado resulta arbitrario hasta cierto punto; sin embargo, en una diversidad de estudios ha sido común considerar a los ocupados que poseen más de 12 años de escolaridad como trabajo calificado, y al resto de los empleados como no calificados. Dada esta división, resulta interesante considerar la evolución probable de la demanda relativa de ambos tipos de trabajo. Para ello, Katz y Krueger (1997) proponen considerar una función producción agregada de elasticidad de sustitución constante con dos factores productivos, trabajo calificado (L_c) y no calificado (L_n). En el supuesto de que la economía opera en las demandas factoriales correspondientes a esta función, los salarios relativos en un año dado (W_{ct}/W_{nt}) y las ofertas relativas de trabajo (L_{ct}/L_{nt}) satisfacen la ecuación

$$\log(W_{ct}/W_{nt}) = (1/\sigma)(D_t - \log(L_{ct}/L_{nt}))$$

en la que σ es la elasticidad de sustitución entre trabajo calificado y no calificado y D_t corresponde al logaritmo de los aumentos relativos en la demanda de trabajo calificado. De la ecuación anterior se puede despejar y obtener este último término resultando

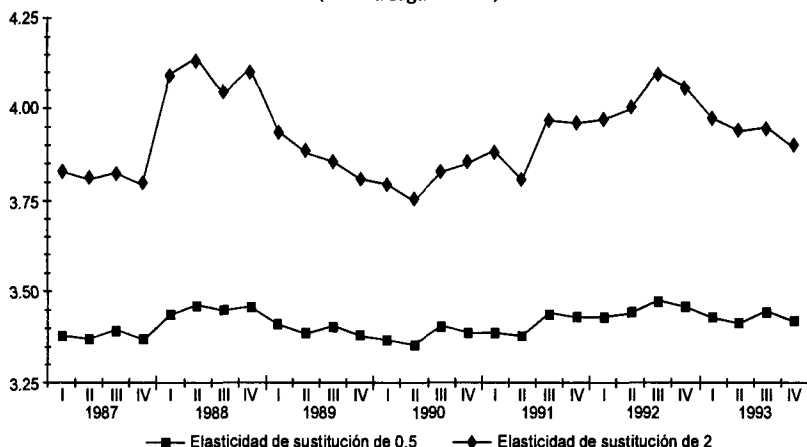
$$D_t = \log[(W_{ct}L_{ct})/(W_{nt}L_{nt})] + (\sigma - 1) \log(W_{ct}/W_{nt})$$

Katz y Krueger indican que los valores más comunes de la elasticidad de sustitución se encuentran entre 0.5 y 2.5 para los Estados Unidos; pero Epelbaum y Cragg (1997) sugieren que para México la sustituibilidad entre diferentes tipos de trabajo es menor. Dado esto, a continuación se presentan las estimaciones para el logaritmo del cambio relativo en la demanda de trabajo calificado con distintos valores supuestos de la elasticidad de sustitución menores a 2.5 (gráfica 26).

Los valores del logaritmo de los cambios relativos de la demanda de trabajo calificado se mantienen altos (3.41 en promedio para una elasticidad de sustitución de 0.5 y 3.92 para una de 2), lo que indica que la demanda de trabajo calificado aumenta entre 30 y 50 veces más que la del trabajo no calificado. Cabe destacar que

GRÁFICA 26. Cambios en la demanda relativa por trabajo calificado en áreas urbanas

(Escala logarítmica)



FUENTE: Estimaciones propias con información de INEGI.

los aumentos más significativos de la demanda de trabajo calificado se presentan de 1988 a 1989 y a partir del tercer trimestre de 1991.

4. Rendimientos del capital humano

Los incrementos en la demanda de trabajo de mayor calificación significan aumentos en los rendimientos del capital humano, tanto de los correspondientes a cada año de educación y experiencia, como de los específicos de ciertos niveles educativos. Con el fin de establecer los cambios en los rendimientos del capital humano, se estimaron funciones de ingreso replicando la metodología utilizada por Bracho y Zamudio (1994), en la que el logaritmo natural de los ingresos de los asalariados es explicado por los años de escolaridad (E), los años de experiencia simples (EX) y al cuadrado (EX^2) y por el logaritmo de las horas trabajadas (LHT). Esta ecuación minceriana simple es reestimada sustituyendo los años de escolaridad por variables ficticias correspondientes a cada estrato educativo, primaria (P), secundaria (S), educación media superior (MS) y educación superior (SU), esto último con el fin de captar las diferencias en rendimiento correspondientes a cada ciclo escolar. Las ecuaciones estimadas son

$$\ln Y = C + aE + bEX + cEX^2 + dLHT + \text{error}$$

$$\ln Y = C + aEX + bEX^2 + cLTH + dP + eS + fMS + gSU + \text{error}$$

Los resultados obtenidos para los años 1984, 1989 y 1994 se registran en el cuadro 28 en el que se destaca la ausencia de una tendencia clara de la tasa de rendimiento por año de escolaridad (el coeficiente de la variable E). Tampoco existe una tendencia definida para el resto de los coeficientes de la regresión simple. Al examinar los resultados para la ecuación con niveles educativos, se observa un descenso en el correspondiente a la educación primaria y a la secundaria, y tendencias menos claras para los otros ciclos. Las estadísticas F y el coeficiente de determinación ajustados muestran que las variables son significativas en el conjunto de la ecuación con un poder explicativo limitado, aunque similar al de estudios previos de este tipo.

CUADRO 28. *Coeficientes estimados para la función de ingresos de los asalariados*

Coeficiente	1984		1989		1992	
	Simple	Niveles	Simple	Niveles	Simple	Niveles
C	5.41	5.40	9.55	9.54	9.88	9.92
E	0.10	—	0.09	—	0.07	—
EX	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03
EX^2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
LHT	0.78	0.80	0.46	0.46	0.54	0.54
P	—	0.45	—	0.37	—	0.26
S	—	0.79	—	0.68	—	0.53
MS	—	1.17	—	1.06	—	0.86
SU	—	1.59	—	1.50	—	1.33
Estadística F	234.60	0.15	359.60	222.40	368.70	231.70
R^2 ajustado	0.15	113.90	0.31	0.31	0.09	0.09

	1994		1996	
	Simple	Niveles	Simple	Niveles
C	9.82	9.94	3.78	3.95
E	0.11	—	0.09	—
EX	0.04	0.04	0.04	0.04
EX^2	0.00	0.00	0.00	0.00
LHT	0.52	0.52	0.61	0.63
P	—	0.31	—	0.30
S	—	0.69	—	0.62
MS	—	1.21	—	1.11
SU	—	1.75	—	1.56
Estadística F	1 629	1 016	728.50	728.50
R^2 ajustado	0.30	0.33	0.15	0.15

FUENTE: Estimaciones propias.

A partir de la información anterior es posible calcular las tasas de rendimiento por ciclo escolar. La tasa de rendimiento promedio por año de un ciclo escolar se puede calcular como

$$r_k = \frac{D_k - D_{k-1}}{A_k - A_{k-1}}$$

en que D_k corresponde al coeficiente de la variable ficticia de un ciclo escolar, D_{k-1} al del ciclo anterior, A_k a los años de escolaridad alcanzados hasta el ciclo k y A_{k-1} a los del ciclo anterior. La expresión calcula el aumento en los ingresos debido al pasar a una escolaridad mayor y los divide entre los años que corresponden a él.

El cuadro 29 muestra los rendimientos calculados y la gráfica 27 la evolución de los rendimientos de la educación en promedio, del nivel primaria y de la educación superior. En el cuadro se observa que mientras en 1984 los rendimientos a la educación prácticamente eran decrecientes con el grado escolar, para los siguientes años tal comportamiento se revirtió, particularmente para 1989 y 1992.

CUADRO 29. *Rendimientos promedio por año de escolaridad de los diferentes ciclos educativos*

	1984	1989	1992	1994	1996
Promedio general	10.19	9.08	7.88	11.09	11.24
Primaria	11.44	9.48	6.67	7.77	6.71
Secundaria	9.48	10.24	8.79	12.88	8.15
Media superior	6.67	12.79	11.14	17.10	16.08
Superior	7.70	11.10	11.72	13.51	11.29

FUENTE: Estimaciones propias.

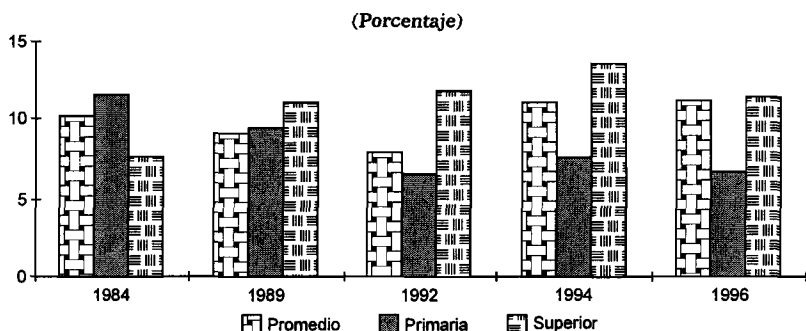
En la gráfica 27 se destaca la forma en que los rendimientos del nivel primaria descendieron marcadamente, mientras los de la educación superior se incrementaron entre 1989 y 1994.

COMENTARIOS FINALES

La revisión de la evolución de la desigualdad y la demanda de factores productivos en el contexto de las medidas de cambio estructural tiene como resultado las siguientes conclusiones respecto al nuevo modelo económico y la distribución del ingreso:

- i) La transformación institucional y tecnológica con mayor efecto

GRÁFICA 27. Rendimientos por escolaridad, 1984-1996



FUENTE: Estimaciones propias.

en el crecimiento, la acumulación de factores y la desigualdad se dio en la segunda mitad de los años ochenta, particularmente a partir de 1989. Entre 1989 y 1994 se deben buscar los efectos más claros atribuibles a las reformas económicas de orientación hacia el mercado.

- ii) El periodo de profundización del cambio estructural de la economía mexicana se caracteriza por un bajo crecimiento y un deterioro notorio en casi todos los indicadores distributivos (pobreza, clases medias y desigualdad). Sin embargo, las remuneraciones al trabajo se recuperaron como proporción del producto y los ingresos no salariales perdieron peso relativo, lo que indica que el mercado de trabajo es el mayor generador potencial de cambios distributivos.
- iii) El cambio en la desigualdad de mayor importancia proviene de las remuneraciones al trabajo, las cuales se asocian sobre todo con disparidades en los niveles de escolaridad. Con ajustes a la información para adaptarla a cuentas nacionales, o sin ellos, los componentes que mayormente se asocian con el incremento en la desigualdad en el periodo de reformas corresponden a las diferencias generadas por el capital humano.
- iv) El periodo de reformas aumentó la desigualdad en la economía cambiando la composición sectorial de la producción e incorporando cambios tecnológicos que favorecieron una mayor demanda de capital físico y humano en relación con la utilización de trabajo no calificado. Sin embargo, en el periodo de más intensidad de las reformas el componente tecnológico generó mayores transformaciones distributivas que la recomposición sectorial.

- v) El trabajo calificado tuvo incrementos mayores en su demanda relativa y rendimientos que el trabajo no calificado. La demanda relativa de trabajo con educación superior presentó importantes incrementos, lo cual se refleja en rendimientos por año de escolaridad ascendentes y considerablemente más elevados que los correspondientes a la educación primaria.

El análisis realizado hasta el momento aún contiene severas limitaciones, pero apunta a explorar los cambios en la desigualdad considerando los siguientes factores: i) aumento y dispersión de los pagos al capital; se requiere establecer los determinantes de las diferencias en los pagos a distintos instrumentos de inversión, pero también de las diferencias en la posesión de activos, para lo cual se necesita analizar el ahorro, y ii) cambios en los rendimientos y la distribución de los acervos de factores; debe establecerse hasta qué punto los cambios en la desigualdad corresponden a diferentes precios de los factores y en qué grado corresponden a cambios en la distribución de la propiedad de los mismos.

Sin embargo, es claro que el nuevo modelo económico combina la reducción en la cantidad de capital físico y la estabilidad del acervo de capital humano con aumentos en la demanda de trabajo calificado. Esto implica que el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso suele estar asociado con las diferencias en la escolaridad y otros elementos indicativos de las habilidades para el trabajo. Lo anterior apunta, claramente, a que la política social con propósitos redistributivos debe reducir las desigualdades educativas permitiendo que un mayor número de personas tenga acceso a los grandes rendimientos que está proporcionando la inversión en capital humano.

Es prioritario reducir la desigualdad en 36% de los perceptores de ingreso que no poseen ni siquiera una educación primaria completa. Esto implica orientar el gasto en educación a la preparación básica y la capacitación para el trabajo de la población perceptor adulta; no obstante, el gasto educativo actual no responde a estas consideraciones. En vez de privilegiar la educación básica y para el trabajo, el gasto educativo se centra en la educación superior. A diferencia de los países de la OCDE o de países como Corea, en México se gasta 5.7 veces más en un estudiante de educación superior que en un estudiante de educación básica. Sin duda, la reorientación de las prioridades del gasto educativo es una tarea indispensable para que la política social rinda frutos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenas, R. (1997), "El producto potencial de la economía mexicana y su relación con la inflación", tesis, ITAM.
- Aspe, A. (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco de México (1998), "Acervos y formación de capital", base electrónica de datos.
- , *Indicadores económicos*, varios años.
- Barro, R. Y. Lee (1996), "International Measures of Scholling Years and Scholling Quality", *American Economic Review Papers and Proceedings*, 86.
- Bracho, T., y A. Zamudio (1994), "Los rendimientos económicos y la escolaridad en México", *Economía Mexicana*, núm. 2.
- Bulmer-Thomas, V. (1997), *El nuevo modelo en la América Latina y su efecto en la distribución del ingreso*, Lecturas 84 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.
- CAIE (1993), "Informe mensual sobre la economía mexicana", enero.
- Castañeda, A. (1996), "Detección del poder de mercado en el sector manufacturero mexicano", *Economía Mexicana*, vol.V, núm. 2.
- CEPAL (1999), *Panorama social de América Latina*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.
- Dávila (1997), "Mexico: The Evolution and the Reform of the Labor Market", S. Edwards y N. Lustig (1997).
- De la Torre, R. (1997), "Mexique: inégalité, pauvreté et polarisation sociale", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 27.
- Du Pin Calmon, P., P. Coinceincao, J. K. Galbraith, V. Garza Cantú y A. Hibert (1998), "The Evolution of Industrial Earnings Inequality in Mexico and Brazil", *Review of Development Economics*.
- Edwards, S., y N. Lustig (1997), *Labor Markets in Latin America*, Washington, Brookings Institution.
- Epelbaum, M., y M. Cragg (1997), "La creciente desigualdad salarial: ¿Elasticidades, comercio internacional o tecnología?", G. Martínez (1997).
- Fiszbein, A., y G. Psacharopoulos (1997), "Tendencias de la desigualdad en la distribución del ingreso en la América Latina en los años ochenta", Lustig (1997).
- Guevara, A. (1997), "Programas de alivio a la pobreza en México", G. Martínez (1997).
- Hanson, G., y A. Harrison (1995), "Trade, Technology and Wage Inequality", *NBER Working Paper*, núm. 5110.
- Harberger, A. (1969), "La estimación de la tasa de retorno del capital en Colombia", *Planeación y Desarrollo*.
- Hernández, G. (1996), "Efectos de la pobreza familiar sobre la participación en el mercado laboral, las horas trabajadas y el desempleo en México", tesis doctoral, Oxford.

- IDB (1997), "Economic and Social Progress Report", IDB.
- INEGI, Base de datos BD INEGI, página web <http://www.inegi.gob.mx>
- (1984, 1989, 1992, 1994, 1996), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*.
- Jiménez, F., y N. Ruedi (1997), "Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992", Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 70, CEPAL.
- Katz L., y A. Krueger (1997), "Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor Market?", NBER Working Paper, núm. 5956.
- Kessel, G. (1994), "Liberalización comercial y crecimiento económico", L. Rubio y A. Fernández (1994).
- Kim, C. (1997), "Los efectos de la apertura comercial y de la inversión directa en la productividad del sector manufacturero mexicano", EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. LXIV, núm. 255.
- Lora, E., y Barrera (1997), "A Decade of Structural Reforms in Latin America: Growth, Productivity and Investment are not What they Used to Be", OCE Working Paper 350, IDB.
- (1997), "A Decade of Structural Reforms in Latin America: What has Been Reformed and How to Measure it", OCE Working Paper 348, IDB.
- Lustig, N. (1994), *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1997), *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina*, Lecturas 86 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.
- , y M. Szekely (1997), "México: evolución económica, pobreza y desigualdad", BID.
- Martínez, G. (1997), *Pobreza y política social en México*, Lecturas 85 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mena, A. (1997), "Los rendimientos del capital en México", tesis, ITAM.
- Meza, L. (1999), "Cambios en la estructura salarial en el periodo 1988 y 1993 y el aumento en el rendimiento de la educación superior", México, EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. LXVI, núm. 262.
- OCDE (1995, 1997), *Economic Survey*, México, OCDE.
- Pánuco-Laguette, H., y M. Szekely, "Distribución del ingreso y pobreza en México", V. Bulmer-Thomas (1997), *El nuevo modelo en la América Latina y su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, Lecturas 84 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno* (1997).
- Ramos, M., y D. Chiquiar (1999), "El desempleo y el subempleo en México: Opciones de política laboral", F. Solís y F. A. Villagómez (1998).
- Roemer, J. (1986), *Analytical Marxism*, Cambridge University Press.
- Rubio, L., y A. Fernández (1994), *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena.

- Serrano, M. (1997), *Mexico: Assessing Neo-liberal Reform*, Institute of Latin American Studies.
- Solimano, A. (1997a), *Los caminos de la prosperidad. Ensayos sobre crecimiento y desarrollo*, Lecturas 87 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1997b), “Economic Growth Under Alternative Development Strategies: Latin América in the 1940s and the 1990s”, Solimano (1997a).
- Solís Soberón, F., y F. A Villagómez (1998), *La seguridad social en México*, Lecturas 88 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1998), *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*, Macmillan.
- Székely, M. (1996), “El ahorro de los hogares en México”, BID.
- Urzúa, C. M. (1997), “How to Provoke an Economic Crises: The Mexican Way”, M. Serrano (1997).
- Wright, E. O. (1986), “What is Middle about the Middle Class?”, J. Roemer (1986).
- Zamudio, A. (1995), “Rendimientos de la educación superior en México: ajuste por sesgo utilizando máxima verosimilitud”, *Economía Mexicana*, vol. IV, núm. 1.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Fernando Clavijo

RESULTA muy difícil intentar resumir las principales conclusiones y lecciones de las reformas económicas emprendidas en los pasados 20 años en México. Los ensayos escritos para este volumen, si bien están interrelacionados al seguir los planteamientos del proyecto de la CEPAL, concluyen con reflexiones desde su propia perspectiva. Para una visión de conjunto —más integrada— hubiera sido necesario mayores cortes transversales por temas y subperiodos. Intentar dar respuestas en todos estos ámbitos a los múltiples interrogantes que surgieron, por ejemplo, con las crisis recurrentes cada seis años en el pasado cuarto de siglo. Por ello, en este pequeño capítulo sólo se recogen los puntos más relevantes de los diversos ensayos y se ilustra la interdependencia entre las reformas, entre éstas y la política macroeconómica, y los excesos y distorsiones generadas en su aplicación para concluir con algunas reflexiones de las tareas pendientes.

Lo primero que sorprende es el horizonte temporal y los objetivos de tan corto plazo con los que se implantaron las principales reformas, sin metas intermedias claras ni indicadores que permitieran comprobar si el rumbo estaba correcto o requería rectificaciones. Es cierto que el sistema político no dejaba espacio para el debate ni para un mayor análisis. En similitud con un caso médico, el paciente no estuvo atendido por un equipo médico o junta de médicos después de un diagnóstico completo y análisis previos, sino por diversos especialistas que en ocasiones parecieran no haberse comunicado entre sí, ni haber considerado los efectos colaterales o no deseados, en este determinado paciente, de los diferentes tratamientos aplicados, o habrían actuado, a veces, en respuesta más a los síntomas que a las causas de las enfermedades.

El análisis de las políticas macroeconómicas instrumentadas a partir de los años ochenta demuestra que las reformas estructurales provocaron una pérdida de grados de libertad en la conducción de la política macroeconómica al mismo tiempo que disminuyó el número de instrumentos disponibles. Esta es probablemente una de las principales lecciones de las reformas en México como lo es

en otros países de la región. Paradójicamente, después de casi dos decenios de reformas, la política macroeconómica se ha convertido en el amplificador de las fluctuaciones externas y de los choques exógenos por las variaciones en los términos de intercambio. Lo sucedido en la América Latina y en México después de la crisis asiática y rusa de fines de los años noventa ilustra muy bien esta situación. La débil carga fiscal y la falta de instrumentos monetarios impiden intentar una política económica aunque fuera tímidamente contracíclica. La recesión por la que atravesó casi toda la región entre fines de 1998 y parte de 1999 se debe, en gran medida, a esa falta de maniobra y estrechos márgenes fiscales y monetarios que han dejado las reformas de los pasados 20 años. La globalización aumentó la sensibilidad al ciclo externo, con sus ventajas y sus inconvenientes.

Durante el periodo de transición entre una economía cerrada y planeada, hacia una economía abierta, competitiva y orientada al mercado, situación por la que se encuentran prácticamente todas las economías latinoamericanas y México entre ellas desde principios de los años ochenta, tiene que haber espacio para que la política macroeconómica busque también el objetivo de crecer y no sólo persiga la estabilización casi de modo obsesivo. Es necesario hacer un cuidadoso análisis de costo-beneficio de las reformas. Estas últimas han creado nuevas distorsiones y excesos que es necesario corregir. Si los resultados no han sido los esperados es menester revisar las medidas adoptadas y no forzosamente persistir en su aplicación como dogma o acto de fe. La estabilidad macroeconómica era sólo uno de los objetivos por los cuales se instrumentaron las reformas; también se había ofrecido mayor empleo, crecimiento y equidad. En contraste con el modelo de sustitución de importaciones, en el que la política macroeconómica se orientaba a la maximización del crecimiento sin preocuparse mayormente por las distorsiones producidas ni por sus costos en términos de eficiencia, en el extremo teórico de una economía de mercado, el papel de la política macroeconómica consiste en vigilar que los saldos macro se mantengan dentro de ciertos márgenes y que los instrumentos utilizados respeten el principio de neutralidad. En este entorno, el crecimiento económico resultará "naturalmente" de las decisiones que los agentes económicos tomen en los mercados, los cuales, al no estar distorsionados permitirán mayor eficiencia, mayor inversión, empleo y crecimiento. Sin embargo, por la gran heterogeneidad inicial y el contexto institucio-

nal, entre otros factores, en México, como en otros países en desarrollo, los mercados distan mucho de ser perfectos, persisten graves distorsiones y los costos de transacción son altos y discriminatorios. En consecuencia, sólo algunos sectores, regiones o estratos de empresas respondieron a las nuevas señales de las reformas, como se demuestra por la escasa respuesta a nivel agregado en la formación de capital, la generación de empleos, el crecimiento entre regiones y el deterioro en la distribución del ingreso que se explicitan más adelante.

En México, a raíz de la crisis de la deuda de los años ochenta, la política macroeconómica tuvo que reorientarse a la estabilización, dejando el crecimiento como variable de ajuste. Esto continuó siendo cierto entre 1992 y 1994, cuando ya se había avanzado en el proceso de estabilización y se buscaba casi obsesivamente bajar la inflación a un dígito, sin considerar que por las secuelas de la recesión estadounidense de principios del decenio hubiera sido necesaria una política menos restrictiva para paliar los efectos de la transmisión del ciclo estadounidense a la economía mexicana. Además, se descuidaron tanto el ensanchamiento de la brecha comercial como la caída del ahorro interno que más tarde fueron los detonadores de la crisis cambiaria de 1994 y 1995. Más recientemente, en 1998 y 1999, por controlar los efectos negativos de las turbulencias externas de los saldos macroeconómicos, las autoridades recurrieron a la aplicación de programas monetarios y fiscales restrictivos, que amplificaron el efecto negativo de la caída de los términos de intercambio en 1998. Si la consecuente desaceleración de la economía mexicana no fue mayor como ocurrió con otros países latinoamericanos es por la enorme expansión de la economía de los Estados Unidos en los recién pasados años. Desde el decenio de los sesenta, cuando el grado de integración a ese país era mucho menor, México no había tenido un entorno externo tan favorable. Así, a diferencia del periodo 1990-1994, la recuperación macroeconómica de 1996-2000 se debe en gran medida a un crecimiento muy por encima de la tendencia por parte del principal socio comercial mexicano: los Estados Unidos.

La secuencia y el ritmo de las reformas son importantes para no incurrir en resultados no deseados. La reforma financiera de Japón lleva más de 20 años; el *big bang* se inició hacia mediados de los años setenta, después de su ingreso a la OCDE. De la misma manera, la reforma financiera y la eliminación de murallas chinas en los Estados Unidos se han hecho gradualmente en un plazo

largo y acompañadas de la adecuación en la legislación necesaria. Poco se ha analizado y aprovechado de los países que iniciaron este proceso en la América Latina; mucho le hubiera servido a México analizar con más cuidado lo ocurrido en la economía chilena en los años ochenta para evitar la crisis de 1994. Lo sucedido en México en 1994 parece no haberle servido como ejemplo a no seguir a la economía brasileña en los pasados dos años. Todo esto sólo comprueba las imperfecciones de los mercados y que los intereses de los especuladores —escondidos en el nombre de inversionistas de cartera— no tienen límites, y el ambiguo papel que desempeñan los organismos internacionales al fomentar el riesgo moral.

En cuanto a la relación entre las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas, las primeras pueden potenciar la eficacia de las segundas, pero igualmente contribuir a complicar o acotar su manejo, dependiendo de las modalidades concretas de instrumentación: intensidad y ritmo, secuencia y tiempo de aplicación, marco institucional, etc. El análisis de la economía mexicana ilustra uno y otro caso:

i) La reforma comercial fue utilizada con éxito entre 1988 y 1991 como instrumento macroeconómico para lograr la desinflación. Sin embargo, posteriormente, al no haberse modificado los objetivos ni los instrumentos, la apreciación cambiaria que produjo el paquete macroeconómico acentuó los costos de la reestructuración industrial asociada con la liberación comercial.

ii) De la misma manera, la reforma financiera ayudó en su primera fase (liberación de las tasas de interés) a financiar el déficit fiscal y a detener las salidas de capital cuando la oferta de fondos externos estuvo ausente. Después, cuando el programa de estabilización ortodoxo produjo una aceleración de la inflación, el alza resultante de las tasas de interés complicó el control de las finanzas públicas y el manejo de las expectativas inflacionarias. A partir de 1989 la profundización de la liberación financiera y su ritmo acelerado provocaron el crecimiento excesivo del crédito privado, lo que agravó el desequilibrio externo y comprometió la sostenibilidad del programa de reforma, generando un enorme costo para la sociedad.

iii) En la reforma fiscal, en una perspectiva de mediano plazo, la convergencia hacia tasas similares a las de los principales socios comerciales ha reducido la carga fiscal ante la pérdida de eficacia de la fiscalización, que en un principio había más que compensado la reducción inicial de las tasas. Por otra parte, la dirección en la

que se dio esta reforma acentuó la importancia de los recursos petroleros en la composición de los ingresos fiscales totales. En consecuencia, la recaudación fiscal se ha reducido a precios constantes, limitando la capacidad de gasto. En un contexto de equilibrio general, esa menor carga impositiva debería impulsar nuevos proyectos e incrementar la eficiencia de los ya existentes; pero por ahora esa menor capacidad fiscal, además de limitar los márgenes de maniobra de las finanzas públicas, ha afectado la calidad de la infraestructura¹ y, por ende, la capacidad productiva de la economía mexicana.

iv) Las privatizaciones, por su parte, contribuyeron al buen manejo de expectativas y ayudaron a reducir las anticipaciones inflacionarias a principios de los años noventa, pero se descuidaron sus efectos en la eficiencia en la asignación de recursos y los costos de operación. Este fue el caso de la privatización de carreteras y de algunos de los servicios de telecomunicaciones, ya que los contratos de privatización no impidieron que los concesionarios transfirieran estos sobrecostos o ineficiencias a los usuarios finales. El cuidado en términos de eficiencia económica como criterio importante en el proceso de privatizaciones no parece haber sido el centro de las preocupaciones o cláusulas en los contratos o concesiones.

v) En cuanto a la desregulación en general y la liberación financiera en el contexto de un mundo globalizado, con movilidad de capitales casi perfecta, uno de los resultados no deseados es que los países contraigan deuda "pública potencial" sin documentarla, como sucedió con las entradas de capital entre 1991 y 1993, a las cuales, cuando quisieron salir, se les ofrecieron Tesobonos, en lugar de hacerles frente utilizando las reservas internacionales existentes, permitiendo mayor movilidad de la tasa de interés o, por último, del tipo de cambio.

I. LA RESPUESTA DE LA INVERSIÓN

Hasta fines de los años noventa las reformas no habían logrado a nivel agregado una respuesta favorable en la acumulación de capital fijo y su éxito en la colocación del sector privado como pivote central del desarrollo económico había sido mixto. En efecto, la

¹ Esto, porque la mayor parte de los recortes ha sido en la inversión pública, ya sea fija o social.

evidencia de que las reformas hayan elevado la tasa de expansión económica no es sólida, aun considerando la gran recuperación de la economía mexicana después de 1996. Tampoco parece haberse eliminado —aunque sí reducido considerablemente— la tendencia de la economía al desequilibrio externo y a las crisis de balanza de pagos. Por otra parte, las reformas erróneas (privatización del sistema bancario y las concesiones de carreteras) dejaron muy deterioradas a estas actividades. Máttar señala como factores de esta limitada respuesta de la inversión los siguientes: i) las reformas al declarar la neutralidad sectorial eliminaron indiscriminadamente estímulos e incentivos sectoriales; ii) el sector líder en la formación de capital, la manufactura, sufrió las consecuencias de la caída del mercado interno, y iii) la apreciación del tipo de cambio real debe haber inhibido la creación de nueva capacidad productiva por los efectos en el mercado interno de la mayor penetración de las importaciones. El autor del segundo capítulo recomienda entonces que las reformas y sus extensiones o revisiones se acompañen de medidas que remuevan las trabas a la formación de capital; esto es, que favorezcan la expansión de la capacidad productiva, puesto que, tras las reformas, queda un aparato productivo segmentado cuyo desempeño, en conjunto, es poco satisfactorio. Falta una estrategia que motive más la inversión, sobre todo en sectores que puedan fortalecer la articulación interna del aparato productivo.

Aunque la respuesta del sector manufacturero a la inversión ha sido hasta ahora mixta, este capítulo proporciona evidencias de más de un cambio en el aparato manufacturero hacia las nuevas exigencias de la competencia. Hay pruebas sólidas de aumentos en la productividad aunque diferenciados por estratos de empresas y sectores. Se ha acentuado, por ejemplo, el liderazgo en la inversión de los productos metálicos, maquinaria y equipo (por el dinamismo de la industria automotriz, el último sector todavía protegido hasta casi fines de los años noventa) y ha caído la participación de las industrias metálicas básicas, en parte por el rezago relativo de la expansión en la capacidad productiva de las manufacturas ligadas a la siderurgia y la fundición, cuyo desarrollo se promovió intensamente durante el auge petrolero. Sin embargo, tampoco la composición de la inversión fija en manufactura cambió mucho después de las reformas. A pesar de que un objetivo esencial de éstas era promover una nueva pauta de desarrollo y una asignación interna más eficiente de los recursos, dos tercios

del total de las ramas manufactureras modificaron su participación en el PIB del sector en la misma dirección en 1984-1994 (período de reformas) que en 1970-1981 (antes de ellas). Es decir, al parecer las reformas simplemente acentuaron, en este renglón, tendencias ya presentes. Por tanto, los diez primeros años de las reformas macroeconómicas no parecen haber cambiado de manera radical la dirección de las dinámicas de recomposición de la actividad manufacturera presentes durante los setenta y el auge petrolero. Una conclusión preliminar: la modernización de la manufactura se ha concentrado en pocos rubros y, por tanto, quedan tareas pendientes o no ha transcurrido suficiente tiempo para una cabal evaluación. Con contadas excepciones, la estructura y dinamismo de la manufactura no se han modificado (más bien se han acentuado) en relación con la fase anterior de expansión económica de 1970-1981. Ello quizá porque la transformación y modernización se han concentrado en empresas grandes, exportadoras, con acceso a financiamiento externo, mientras que las pequeñas acentúan su retraso tecnológico, productivo, de gestión y capacitación. Así, para la mayor parte de este segmento, no ha habido transformaciones estructurales. Las metas de las reformas (economía más competitiva) se han logrado sólo parcialmente, pues se configuró un sector más moderno y competitivo pero reducido a muy pocas empresas. Este sector parece ser, por tanto, incapaz de sostener el crecimiento de toda la economía en el largo plazo. Además, la vasta mayoría del tejido productivo (empresas pequeñas) sufre rezagos en inversión, adaptación de tecnologías y procesos.

La reducida expansión del PIB manufacturero de los pasados diez años contrasta con su dinámico desempeño exportador. El vuelco exportador caracteriza a muchas de las ramas y hay evidencia suficiente de un aumento en la competitividad internacional de las exportaciones manufactureras en estos diez años. Aunque las importaciones también se han acelerado, señala Máttar, lo que ha incidido en la desarticulación productiva de la manufactura, por lo menos hasta los años noventa. La mayor elasticidad ingreso de las importaciones parece ir contra el postulado de que la avalancha de importaciones perdería fuerza transcurridos los primeros años de la apertura.

El paradigma del éxito exportador, aparte de la manufactura con elevada participación extranjera, lo constituye sin duda la industria maquiladora. Esta industria se ha constituido en el sector más dinámico de la economía en los años ochenta y noventa. Sus

mayores fuerzas son la inversión, las divisas y el empleo que generan. Sin embargo, algunos problemas inhiben su potencial: i) su fuerte dependencia de insumos foráneos (lo que genera enlaces productivos débiles y con características de economía de enclave); ii) su crecimiento es determinado de modo fundamental por el de la economía de los Estados Unidos, y iii) por unidad de valor agregado pagan menos impuestos al contar con una nómina preponderantemente de mano de obra poco calificada.

Las reformas impulsaron, en cierta medida, la inversión en maquila, al establecer un proceso de apertura y desregulación; el TLCAN se constituyó en un referente esencial en la percepción de las empresas, al crear un marco de confianza para las operaciones de producción; las reformas permitieron a los productores adquirir insumos y bienes de capital en mejores condiciones de precio y calidad. Así, la maquila es el único sector que ha crecido sostenidamente de 1980 a 1997; detrás de su dinamismo se encuentran, además del impresionante ciclo de expansión estadounidense, las condiciones de excepción en materia de inversión extranjera y reglamentación al comercio exterior.

Como ya se ha señalado en el resumen de las reformas, una austera política fiscal ha acompañado de manera permanente a las reformas económicas; las finanzas públicas sanas han formado parte fundamental de la reforma del Estado. Así, los montos de la inversión pública en infraestructura quedaron subordinados a las metas de balance público controlado, lo que llevó a reducciones de los mismos (Máttar calcula que el acervo de capital fijo de la economía mexicana en 1997 prácticamente se mantenía al mismo nivel que hace diez años) y las consecuentes dificultades en la provisión de bienes y servicios correspondientes en los que destacan el riesgo de no contar, en el corto plazo, con la energía eléctrica necesaria para el desarrollo del país, así como las crecientes importaciones de productos petroquímicos.

En los sectores de infraestructura, aunque en general continúa prevaleciendo una estructura oligopólica, el funcionamiento de los mercados ha sufrido grandes transformaciones, que se han traducido en un aumento de la competencia o, en el peor de los casos, en una gestión más eficiente de las empresas (caso Pemex). Queda claro que nada garantiza el mejor desempeño de las industrias privatizadas. Está claro que los elementos centrales como un marco regulatorio claro y completo (casos extremos, Telmex y banca) y el establecimiento de compromisos de inversión, *de fac-*

to o formales, no se estructuraron adecuadamente en las reformas de primera generación.

En general, el panorama de la inversión en los sectores de infraestructura es complejo y heterogéneo. El escenario del comportamiento de la inversión es de inestabilidad, aunque menor al de la inversión en cartera. En teléfonos la inversión está en ascenso, con marcada diversificación en nuevas áreas; en electricidad la aprobación de la iniciativa del Ejecutivo implicaría un notorio incremento del ritmo de la inversión; en agua y carreteras, la respuesta de la inversión podría ser moderada; en petróleo la inversión continuará sujeta a restricciones fiscales, por lo menos en el corto plazo.

Por último, aunque el mercado externo se ha convertido en el pilar fundamental de las estrategias de la industria manufacturera, un mercado interno en expansión sostenida es indispensable para apuntalar la dinámica de la formación de capital fijo.

II. LAS REFORMAS FINANCIERAS

La experiencia mexicana ilustra muy bien la complejidad y los costos que puede significar el paso de una situación de represión financiera a una de liberación casi total en los mercados interno y externo. Sin duda, la premura por los tiempos que marcó la negociación del TLCAN complicó aún más la situación, junto con la casi ausencia de una apropiada regulación prudencial y supervisión más efectiva a los nuevos intermediarios financieros. Las ventajas que estos últimos obtuvieron en la negociación del TLCAN sólo motivaron el riesgo moral y la falta de prudencia de la banca mexicana entre 1992 y 1994.

Además de la inadecuada secuencia de las reformas señalada en el primer capítulo, destacan por su importancia las tensiones generadas entre la apertura financiera y la comercial así como con el programa de estabilización macroeconómica que se instrumentó desde principios de los años noventa por los efectos de la apreciación cambiaria acentuada por la política de anclaje antinflacionario.

Estas tensiones o contradicciones entre la reforma estructural y la estabilización macroeconómica, contribuyeron significativamente al estallido de la crisis financiera de 1994-1995. Si bien ésta difiere en algunos aspectos de las crisis anteriores (1976 y 1982), desde principios de los años noventa se observó cierto crecimen-

to de la inversión que, ante la drástica disminución del ahorro, por el auge del consumo privado, fue financiado de manera creciente por el ahorro externo —el déficit de la cuenta corriente alcanzó un monto superior a 6% del PIB desde 1992.

Al cierre de los años noventa, sin embargo, todo parece indicar que esta especie de ciclo catastrófico en las relaciones ahorro-inversión que dieron lugar a las crisis sexenales de la economía mexicana, si no ha sido resuelto, se ha reducido drásticamente, por los efectos dinámicos de la apertura comercial en el éxito exportador del aparato productivo. Esto es, en la medida en que la actividad económica reside cada vez más en las exportaciones, como ha sido el caso desde 1995, la expansión del crecimiento no ha resultado forzosamente en un ensanchamiento de la brecha comercial, como se observaba en el pasado. Además, como se demuestra en el tercer capítulo, el papel de la inversión como motor del crecimiento ha sido menor que el del sector exportador e incluso que el del consumo privado. Sin embargo, estos efectos positivos de la apertura pueden estar magnificados por el importante crecimiento que ha tenido nuestro principal socio comercial durante el mismo periodo, por lo que aún es prematuro asegurar que efectivamente se han superado los problemas relacionados con la escasez de ahorro. No debe olvidarse que el mercado interno no se ha recuperado por completo y la demanda de exportaciones difícilmente podría estar mejor que en los años recientes. En consecuencia la verdadera prueba para asegurar que el tradicional freno al crecimiento ha sido superado se establecerá cuando el crecimiento en los Estados Unidos se desacelere y el mercado interno en México crezca a tasas mayores que las del bienio 1999-2000. Además, los altos precios del petróleo contribuyen a subestimar el desequilibrio comercial.

En cuanto al financiamiento bancario se observa una situación similar. La dualidad económica generada entre las actividades orientadas al mercado interno (principalmente pequeña y mediana empresa) y las orientadas al externo (grandes empresas exportadoras y la industria maquiladora) ha permitido que, mientras exista una demanda grande por exportaciones mexicanas, la economía pueda crecer sin financiamiento. Las empresas orientadas al mercado interno, cuya contribución al crecimiento ha sido moderada, durante la segunda mitad de los años noventa, han financiado su capital de trabajo por medio de mecanismos informales de crédito. Los costos en términos de crecimiento y en la expan-

sión de la capacidad instalada de esa segmentación del mercado crediticio son señalados por Máttar en el capítulo dos.

Es de esperar que en el momento en que se contraiga la demanda por exportaciones mexicanas, el crecimiento tendrá que recaer en las actividades orientadas al mercado interno. Para que este cambio de motor sea exitoso será indispensable la reactivación del financiamiento bancario, en especial para la pequeña y mediana empresas. Será en ese momento que la banca mexicana tendrá que demostrar a la sociedad si el rescate bancario fue justificado.

Resulta irónico que 20 años más tarde, después del alto costo infligido a la economía mexicana por la escasez o prácticamente ausencia de crédito y las pérdidas en las que incurrieron los numerosos deudores que no lograron entrar en el Fobaproa, la banca haya retornado a una situación de racionamiento crediticio como en la era de la represión financiera. En efecto, una importante proporción de la cartera crediticia inmovilizada por el Fobaproa-IPAB está desempeñando en el fondo un papel similar al del alto encaje legal de principios de los años ochenta destinado a financiar los déficit públicos, pero que ahora constituye la contrapartida de pérdidas incurridas por el sector privado, que el gobierno asumió a nombre de la sociedad mexicana. Se tiene entonces como un encaje legal 35% *de facto*, aunque decreciente conforme la captación de recursos continúe creciendo, lo que obliga al sistema bancario a financiar poco más de un tercio de la cartera crediticia total, que en realidad constituye deuda pública. Sin embargo, si bien en saldos el paralelismo es válido, en afluencias la situación es muy diferente. Si bien es cierto que el encaje legal incidió también en encarecer la cartera libre como el Fobaproa, al no ser capitalizable como los pagarés del rescate bancario, no generaba los problemas de afluencias que ahora agobian a la banca mexicana.

III. LA GENERACIÓN DE EMPLEOS

Uno de los objetivos de las reformas económicas era inducir un cambio estructural que, al reorientar la producción y los intercambios internacionales en función de las ventajas comparativas del país, estimularía una mayor velocidad de absorción de la fuerza de trabajo en el sector formal de la economía. Sin embargo, este resultado no se alcanzó: a partir de 1987 los aumentos de la producción no generaron aumentos de la ocupación, pero sí se acompañaron de un aumento de la tasa de crecimiento de la productividad

del trabajo. La intensificación del comercio exterior y el proceso de modernización contribuyeron más bien a debilitar la capacidad de generación de empleo de la economía.

La pérdida de dinamismo del producto iniciada a principios de los años ochenta originó un quiebre estructural en la trayectoria del empleo, cuya tasa de crecimiento también se redujo considerablemente. Así, la tasa de empleo ha caído de manera persistente y casi sin interrupciones desde inicios de los años ochenta. Esta situación puede calificarse como de desequilibrio estructural del mercado formal de fuerza de trabajo, que no se corrigió durante 1988-1994, cuando la economía mexicana entró en una etapa de expansión moderada, pero cuya tendencia parece haber cambiado entre 1996 y 2000 por el indiscutible éxito de la industria manufacturera.

Las empresas mexicanas han tenido que buscar mecanismos para elevar la productividad de los factores, y de este modo reducir los costos de fabricación. Ello ha ocasionado la reducción en el uso de mano de obra, a pesar del precario salario y de lo mucho que su monto por trabajador descendió. Pareciera que la incorporación de progreso técnico permite en la actualidad reducir el uso de todos los factores productivos simultáneamente, con relativa independencia del precio de cada uno. Las empresas emprendieron una serie de actividades de modernización y racionalización administrativa y organizativa que también parecen haber resultado muy efectivas para reducir las necesidades de trabajo y aumentar la productividad de ese factor.

Así, según López, hay tres razones por las cuales se agravó dicho desequilibrio estructural: i) el crecimiento del producto resultó insuficiente; ii) se aceleró el ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo en el sector formal de la economía, y iii) aumentó la tasa de participación de la población en edad de trabajar. El autor del cuarto capítulo calcula que el empleo directo generado por las actividades exportadoras fue poco más de 2.35 millones de personas, equivalente a 8.3% del empleo total. En algunas ramas e incluso divisiones manufactureras, ese empleo fue proporcionalmente muy elevado (muebles metálicos, vehículos automotores, equipos y aparatos eléctricos, y minerales no metálicos). Concluye entonces que el efecto más bien limitado de las exportaciones en el empleo, estaría asociado con la elevada productividad del trabajo en esas actividades, de tal suerte que su desproporcionado peso en el periodo reciente no se debería a la gran absorción de

empleo de las exportaciones, sino más bien al relativo estancamiento de la producción y del empleo en el resto de los sectores de la economía formal.

En la medida en que la producción para la exportación es menos intensiva en trabajo que la destinada al mercado interno, el cambio de composición eleva la tasa de crecimiento de la productividad promedio del trabajo y reduce la elasticidad del empleo respecto a la producción.

La agudización del desequilibrio estructural del mercado de trabajo tendió a reducir los salarios reales, en especial los de los trabajadores de menor calificación. Los salarios mínimos han sufrido un deterioro persistente desde 1981 hasta la fecha. En cambio, los salarios medios manufactureros, que cayeron junto con los mínimos hasta mediados de 1987, comenzaron a subir después de esa fecha sistemáticamente, y a fines de 1994 se encontraban en un nivel sólo muy poco inferior al de 1981, la recesión de 1995 revirtió de modo drástico este proceso de recuperación salarial y a la fecha los salarios medios reales aún no se han recuperado por completo.

La disminución en la generación de empleos y el deterioro de los salarios, además de provocar una mayor desigualdad de la distribución del ingreso en general, han producido un aumento de la actividad laboral de la población. Ello no se ha traducido en un crecimiento significativo del número de horas trabajadas o en el número de empleos por trabajador, sino en el aumento del número de miembros ocupados por hogar y la tasa de participación. Buena parte del mayor esfuerzo laboral ha caído sobre las mujeres, cuya tasa de participación ha crecido sistemáticamente desde los años setenta, crecimiento que se ha acelerado en los años recientes.

IV. LA ECONOMÍA DE LAS REGIONES

Aunque el debate de las relaciones de causalidad entre la apertura al exterior, la liberación de los mercados y el despliegue de las nuevas tendencias de distribución territorial de las actividades productivas está abierto, el autor del quinto capítulo proporciona evidencias de que el nuevo modelo acentuó la configuración de una "nueva geografía" regional de la producción. Está en marcha un vasto movimiento espacial de las actividades económicas de base urbana, que ya comenzó a modificar la estructura regional

del país. El movimiento se manifiesta también en el ámbito demográfico: la transferencia dominante, en sustitución del éxodo rural-urbano, opera del sector secundario al terciario y del empleo manufacturero de las metrópolis a las ciudades medias.

Junto con la transición económica, se ha efectuado una transición regional. Incluso si ésta no tuviera como causa única la reforma estructural desde mediados de los ochenta, sí cobró impulso y se profundizó gracias a ella. Dicha transición apunta a una reducción de la preeminencia del Valle de México.

Dos son las características más significativas del proceso de mutación regional: i) la vinculada con el mercado interno: reorganización de los sectores, plantas y empresas cuyo producto satisface principalmente la demanda nacional; la ciudad de México, sus zonas conurbadas y ámbitos de influencia territorial continúan apareciendo como polo dominante de esta primera evolución sector regional, y ii) la vinculada con el nuevo esquema de inserción de México en la economía internacional: responde a la lógica de competencia por el acceso a mercados de exportación, sobre todo los Estados Unidos. Este es el caso de las ciudades gemelas de la frontera norte, las dos más importantes, Tijuana-San Diego y Ciudad Juárez-El Paso (más Mexicali-El Centro, Nogales-Nogales, Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa-McAllen, Matamoros-Brownsville).

Si bien después de 1985 en todas las regiones disminuyó marcadamente el crecimiento económico, el fenómeno fue mucho mayor en la región Sur, la de los estados más atrasados del país. No sólo eso, sino que se interrumpió en ella la tendencia de 1970-1985 como la de mayor dinamismo económico. Ello sugiere que, como conjunto regional, fue más vulnerable a los choques internos y externos y a las reformas estructurales, en particular a la caída de la inversión pública.

Aunque los efectos territoriales del nuevo modelo económico no han terminado de delinearse, hay indicios de sus tendencias más probables: mientras en 1970-1985 la tendencia fue hacia cierta convergencia en el crecimiento de las regiones o, mejor, menor dispersión de sus tasas promedio de crecimiento, en 1986-1998 la tendencia fue en el sentido opuesto. Por tanto, con la menor capacidad de expansión de la economía desde 1980 aumentó la dispersión del crecimiento, tanto interregional como intrarregionalmente.

Las porciones central, occidental y sur del país albergan a las

entidades que en el periodo reciente crecieron lentamente o incluso se rezagaron: la liberación de los mercados y la apertura de las cuentas comercial y de capitales crearon un nuevo juego de incentivos y señales que favorecieron, en un marco de menor crecimiento general, a la mayoría de los estados más ricos y desarrollados, en especial a los geográfica y funcionalmente más integrados al mercado estadounidense.

En cuanto a los cambios territoriales del dinamismo sectorial, sobresalen los siguientes sectores: i) el agropecuario: destaca que la producción de hortalizas y frutales ha mantenido una tendencia ascendente, frente a la crisis de la producción de granos (primer caso) y productos cárnicos (segundo caso). Las fuerzas que alentaron el dinamismo de ese segmento fueron, por un lado, el crecimiento de la demanda interna y, por el otro, su eficiente desempeño en la exportación (frutas y hortalizas es el principal grupo agropecuario en el comercio exterior de México). Su segmento más dinámico posee una localización territorial que constituye un auténtico corredor agroexportador: núcleo duro en el noroccidente (Sonora y Sinaloa), se extiende a Baja California, desciende por la costa del Pacífico, hasta recientemente a parte de Guerrero, y se ensancha por El Bajío, en particular a Guanajuato. Es un grupo organizado para mantener durante todo el año una oferta internacionalmente competitiva en precios y calidades. ii) El manufacturero: la pauta de inserción internacional de las actividades industriales y la renovación de la característica del sector manufacturero están emergiendo en torno del núcleo de actividades formado por automotores, equipo y material de transporte, equipo y aparatos electrónicos, de la división VIII, otras ramas de ésta, y algunas de la división II (alimentos, bebidas y tabaco). Uno de los principales efectos de la reforma económica en las actividades manufactureras es haber acelerado su reconfiguración espacial: el Sur continúa siendo marginal; la reforma económica no originó, pero sí aceleró, el desplazamiento de los polos dinámicos de la industria desde el Centro (en particular la ciudad de México) hacia otras regiones. Querétaro, Puebla, Tlaxcala y Morelos captaron una cuarta parte de la pérdida de participación relativa del Distrito Federal en el producto manufacturero (1970-1996); las otras tres cuartas partes fueron captadas, de mayor a menor proporción, por las regiones Norte-centro, Golfo-Huasteca y Noroeste. La configuración de ejes de desarrollo manufacturero corresponde casi por completo a una nueva generación de plantas y procesos

industriales completamente integrados a los mercados globales, a cuyos cambios son muy sensibles. Una de las fuerzas fundamentales de esta reconfiguración espacial de la actividad manufacturera es la industria maquiladora, cuya expansión general, y sobre todo fuera de los municipios fronterizos del norte del país, cobró gran impulso a partir de los años noventa.

El mercado de trabajo reproduce, por supuesto, las fracturas territoriales de la economía y del desarrollo. La diferenciada capacidad de creación de empleos de las regiones muestra la existencia de una división cada vez más acentuada entre las entidades dinámicas de la franja norte del país y las del centro y sur. Ello tiene importantes consecuencias para las políticas públicas. Sin embargo, en México continúa ausente una política regional propiamente dicha. Las reformas estructurales de los ochenta significaron una transformación considerable en el modo en que las políticas federales afectan el desarrollo de las regiones: se pasó de una estrategia "voluntarista" a otra de mero "acompañante" del comportamiento de los agentes. En el régimen de políticas públicas anterior a las reformas, las medidas decididas en el Centro influían en las elecciones de localización regional de los agentes económicos clave, principalmente por medio de los instrumentos de regulación y legislación. En el nuevo modelo, en el que se supone que las fuerzas del mercado actúan con mayor libertad y tino, la política pública federal es concebida sólo como un instrumento que facilita la realización de iniciativas privadas.

V. BIENESTAR DE LA POBLACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DISTRIBUCIÓN FACTORIAL DEL INGRESO

En general, se han visto mermadas las oportunidades de bienestar de la población. En 1996, tras casi 15 años de vigencia del nuevo modelo económico, éstas no sólo no han crecido, sino que son más de 20% más bajas que en 1981. Ello muestra: *i*) una incapacidad de la economía para hacer crecer el ingreso más rápido que las necesidades; *ii*) las contradicciones provenientes de una apertura casi indiscriminada hacia el exterior en condiciones de gran asimetría; *iii*) la polarización introducida por la nueva política económica (la desigualdad en 1994 era más de 7% mayor que en 1981).

La política social es indisoluble del modelo de desarrollo económico, nos recuerdan Rimez y Bendesky. En el periodo de sustitución de importaciones se aplicó una política social de tipo uni-

versalista (“universalismo segmentado”), que procuró la amplia cobertura de los derechos sociales de la población, pero sólo llegó a segmentos organizados de ésta (pacto corporativo y popular, correspondiente al Estado benefactor, que abarco a trabajadores y clases medias, no ciudadanos). Como consecuencia de esta selectividad, aunada al desgaste del modelo de desarrollo, se deterioraron progresivamente las instituciones de bienestar social y se fue abriendo la brecha social entre grupos (se fracturó la relación entre desarrollo nacional y bienestar social), lo que exigía políticas especiales para abatir el rezago, la marginación y la pobreza, ya desde antes de las reformas. A partir de los años ochenta el conjunto de las políticas sociales empezó a combinar algún grado de universalismo con programas de naturaleza focalizada, en particular el combate a la pobreza, que ha implicado importantes transformaciones institucionales.

Las políticas de atención a la pobreza extrema constituyen cada vez más una parte nodal de la política social; el Progreso, dirigido a “atacar la exclusión social extrema”, busca cumplir con los siguientes objetivos: i) en lo político, desvincularse de Solidaridad, que se había ubicado como instrumento que permitiría a los nuevos operadores del Estado crear condiciones políticas para sustentar el nuevo modelo económico y reconstruir las bases sociales que le dieran sustento; ii) en lo social, aplicar instrumentos para realizar transferencias en el nivel de los hogares, considerando explícitamente los efectos en la estructura de incentivos.

Las restricciones presupuestarias se han traducido en un deterioro de la calidad de los servicios básicos teóricamente ofrecidos al conjunto de la población. La prioridad que en el discurso el gobierno mexicano ha dado a la educación no se ha reflejado en el gasto fiscal, sino hacia fines de los noventa; hasta 1993 la participación de la educación en el gasto social y el PIB fue inferior a la alcanzada en 1982. A la disminución del bienestar general, agudizada por la supresión progresiva de los subsidios universales, corresponden: i) la privatización de un número creciente de servicios sociales (educación, salud, pensiones) para satisfacer las necesidades de los sectores más favorecidos, y ii) los programas focalizados para atender las necesidades básicas de los grupos más desprotegidos. Se ha generado así una fuente adicional de diferenciación entre los mexicanos, además de que se ha reforzado la tendencia al individualismo.

No existe una evaluación seria del efecto real de las acciones

focalizadas de atención a la pobreza extrema. Sin embargo, las cifras recientes no dan cuenta de que la situación haya mejorado; el número de personas en pobreza extrema continúa aumentando.

La creciente desigualdad e inequidad, así como la incapacidad de generar suficientes empleos productivos y bien remunerados, como se demuestra en el capítulo cuarto, están produciendo formas nuevas de vulnerabilidad en la sociedad (incluyendo riesgos de disolución social). Cabe preguntar si es sostenible seguir haciendo virtud de un menor gasto del gobierno, cuando habría que ampliar significativamente la capacidad de gastar para atender las demandas sociales, actuar de manera eficaz en la promoción de la actividad económica y ampliar las bases para el crecimiento sostenido del producto. El criterio eficientista caracteriza a la política fiscal: no crea el espacio necesario para reconocer que existen discrepancias e incluso conflictos entre los objetivos de mayor equidad y los objetivos de mayor eficiencia presupuestaria y contable. La política social debería complementar la política económica y no continuar siendo recipiente de demandas que compiten por fuentes de recursos cada vez más escasos, sostienen Rimez y Bendesky en el capítulo sexto.

La evaluación de los efectos de las reformas económicas en la distribución factorial del ingreso no arroja resultados muy alentadores. A pesar de que la economía mexicana ya se caracterizaba por grandes desigualdades y pobreza antes de las transformaciones estructurales, como se recuerda en el capítulo séptimo, entre 1984 y 1994-1996 la distribución del ingreso presenta un importante deterioro.

Entre los factores que explican este deterioro destaca que las reformas estructurales resultaron en una recomposición sectorial de la producción, por medio de la incorporación de cambios tecnológicos que favorecieron una mayor demanda de capital físico y humano en relación con la utilización de trabajo no calificado. Así, el nuevo modelo económico combina la reducción en la cantidad de capital físico y humano por persona ocupada con aumentos en la demanda de trabajo calificado —cuya oferta es relativamente inelástica y se encuentra distribuido con grandes disparidades—, por lo que el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso suele estar asociado con las diferencias en escolaridad y otros elementos indicativos de las capacidades para el trabajo. Ejemplo de ello es que la productividad del trabajo con escolaridad es la que presenta mayores incrementos, mien-

tras que la productividad del trabajo sin escolaridad tiene un cambio muy pequeño.

En este contexto, el cambio de mayor importancia en la desigualdad proviene de las remuneraciones al trabajo, las cuales se asocian principalmente con disparidades en la escolaridad. Con ajustes a la información para adaptarla a cuentas nacionales, o sin ellos, los componentes que mayormente se asocian con el incremento en la desigualdad en el periodo de reformas corresponden a las diferencias generadas por el capital humano. Este hallazgo es relativamente importante ya que indica que el mercado de trabajo es el mayor generador potencial de cambios distributivos, por lo que las soluciones a los problemas de pobreza y desigualdad no residen sólo en un mayor crecimiento económico y generación de empleos. Además, el desempleo no es una característica predominante de la pobreza, pues antes de caer en el desempleo por falta de ingresos no laborales que les permitan sostenerse, las personas de bajos ingresos son obligadas a aceptar ocupaciones, generalmente, de muy baja remuneración.

Por su parte, el crecimiento de las oportunidades de trabajo debe ir acompañado por un aumento del capital humano o, de lo contrario, el empleo continuará aumentando como hasta la fecha, pero acompañado de un mayor deterioro en la distribución de los ingresos salariales y, por ende, de los ingresos totales.

VI. LAS TAREAS PENDIENTES

El éxito de las reformas ha sido hasta ahora limitado. En algunos casos éstas requieren modificaciones; en otros, al haber ocasionado nuevas distorsiones o efectos no deseados, necesitan medidas complementarias para lograr los objetivos iniciales. Por último, la implantación de las reformas de primera generación ha puesto en evidencia que los resultados esperados suponían implícitamente el buen funcionamiento de mercados, contratos y otras instancias institucionales y legales que en la práctica demostraron no operar de manera adecuada. Al explicitar muchos de esos supuestos, a la luz de la evidencia proporcionada en los pasados 20 años por las reformas, está claro que entre las reformas de segunda generación quedan pendientes una reforma legal y administrativa, así como una profunda revisión del marco institucional que estimule y promueva la competitividad y eficiencia económicas.

En cuanto a las correcciones de las reformas aplicadas, sobre-

sale la necesidad de una reforma fiscal que devuelva a la política fiscal parte de los grados de libertad perdidos y permita, cuando sea necesario, contar con una política contracíclica o, por lo menos, menos procíclica, como ha sido el caso hasta ahora. En esta dirección, las recientes reformas de "responsabilidad fiscal" aprobadas en países de la región, como Brasil, intentan crear los recursos necesarios para regresarle a la política macroeconómica algunos márgenes de maniobra en materia de gasto e ingresos sostenibles que amortigüen la transmisión del ciclo externo.

La creación de nuevos instrumentos monetarios y el estímulo a otros intermediarios financieros distintos de la banca son necesarios para financiar la formación de capital y premiar el ahorro privado. Sin una reforma financiera que busque lo anterior e intente darle mayor profundidad al mercado de capitales la reforma pensional no podrá alcanzar los resultados esperados, por ejemplo.

Parece claro que la mayor estabilidad macroeconómica contribuirá a una mayor respuesta de la inversión, pero esa neutralidad sectorial ha probado no ser suficiente para muchas regiones y/o sectores. Una política regional más activa es necesaria si se quiere aprovechar más cabalmente toda la capacidad productiva del país. Políticas sectoriales y regionales deben tener cabida en la corrección de los excesos generados por la desregulación, la desreglamentación y la reducción de las tareas del gobierno.

Dado el tamaño del país y el mercado que representa su gran población, basar toda la estrategia solamente en el éxito exportador no parece suficiente, ni por sus efectos en el empleo ni por los débiles encadenamientos hacia el resto del aparato productivo. Sin la promoción del propio mercado interno la respuesta de la inversión no ha sido ni será suficiente. Se requiere entonces un mayor equilibrio entre las políticas que promuevan las exportaciones y la producción para el mercado interno, acorde con la capacidad de compra del consumidor mexicano. La incapacidad de ahorro, la escasez de oportunidades de empleo y crédito, entre otros factores, han mermado la demanda efectiva por vivienda, por ejemplo. El sector construcción necesita estímulos y una política habitacional clara y decidida por parte del gobierno. Ello estimularía el mercado interno sin exacerbar las importaciones. El disloque o rompimiento de las cadenas productivas necesita atención; una política industrial moderna debe regresar al arsenal de la política económica en un mercado de la dimensión del mercado mexicano.

La falta de capacitación del trabajador demuestran la escasa respuesta en los incrementos de la productividad en algunos sectores, políticas de capacitación al trabajador deben formar parte de la nueva política de estímulos y regulación de una eficiente fiscalización y de un mejor funcionamiento del mercado laboral.

Sin una política social y de combate decidido contra la pobreza, que cuente con los recursos necesarios y no esté sujeta a las fluctuaciones de los ciclos políticos y económicos, no será posible mejorar el bienestar de la población ni paliar los efectos no deseados, pero inevitables, de las reformas de primera generación. Los recursos destinados a la educación y salud, aunque aumentaron en los primeros años del ajuste después del inicio de los años noventa, no han sido suficientes para las necesidades del nuevo modelo. La reforma educativa debe tener una alta prioridad en las tareas pendientes. El deterioro en la distribución factorial del ingreso obedece sobre todo a la escasa escolaridad y la inequitativa distribución de oportunidades de adquirir capacitación y nuevas habilidades de la fuerza de trabajo. Esto es probablemente una de las principales diferencias de la región en relación con el sudeste asiático. La persistente atención a la educación y la capacitación de la mano de obra ha sido una constante en esa región del mundo, en contraste con la América Latina.

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	7
1. <i>Reformas estructurales y política macroeconómica</i> , por Fernando Clavijo y Susana Valdivieso	13
Introducción, 13; I. Condiciones iniciales, 14; II. Las reformas de primera generación, 19; III. Políticas macroeconómicas, 54; IV. Relaciones entre reformas y políticas macroeconómicas, 80; V. Reformas de segunda generación, 87; Conclusiones, 88; Apéndice 1. Cuadros estadísticos, 91; Apéndice 2. Cronología de las reformas estructurales y programas de estabilización, 107; Referencias bibliográficas, 149	
2. <i>Inversión y crecimiento durante las reformas económicas</i> , por Jorge Máttar	156
Introducción, 156; I. Las reformas económicas y la inversión, 1985-1988, 161; II. El comportamiento de la inversión agregada, 170; III. Inversión en los sectores de infraestructura, 190; IV. El sector manufacturero y la industria maquiladora de exportación, 216; Conclusiones y síntesis, 241; Referencias bibliográficas, 253	
3. <i>La reforma financiera, el crédito y el ahorro</i> , por Fernando Clavijo y Jana Boltvinik	257
Introducción, 257; I. Condiciones iniciales, 260; II. Estabilización macroeconómica y reforma financiera, 1988-1994, 266; III. Evolución y desempeño del sistema financiero, 1988-1994, 273; IV. El papel del crédito y el ahorro, 1995-1999, 290; Conclusiones, 307; Referencias bibliográficas, 310	
4. <i>El empleo durante las reformas económicas</i> , por Julio López G.	312
Introducción, 312; I. La evolución macroeconómica y el empleo, 316; II. Modernización tecnológica, cambio estructural y empleo, 321; III. El desequilibrio del mercado de trabajo y sus consecuencias, 334; Síntesis y conclusiones, 341; Referencias bibliográficas, 348	

5. *La economía de las regiones y el cambio estructural*, por Víctor M. Godínez 351
 Introducción, 351; I. El desarrollo regional: Marco mínimo de referencia, 352; II. La mutación territorial del crecimiento económico de México, 373; III. El reacomodo territorial del crecimiento de los sectores, 387; IV. Desempeño económico y desarrollo social de las regiones, 426; Referencias bibliográficas, 430
6. *Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización*, por Marc Rimez y León Bendesky 434
 Introducción, 434; I. Los principios orientadores de la política social, 436; II. Las etapas de la política social, 439; III. La cobertura universal, 444; IV. Las políticas encaminadas al combate a la pobreza: Antecedentes, 446; V. El hincapié en la pobreza extrema, 450; VI. La actual política de atención a la pobreza: De Solidaridad a Progresá, 454; VII. La política social: De la desigualdad a la exclusión, 464; VIII. Algunos cambios institucionales en la política social, 466; IX. El proceso de descentralización del gasto social, 479; Conclusiones, 485; Referencias bibliográficas, 488
7. *La distribución factorial del ingreso en el nuevo modelo económico*, por Rodolfo de la Torre 490
 ... Introducción, 490; I. Crecimiento, desigualdad y factores de producción, 490; II. Algunos estudios recientes del nuevo modelo económico, 501; III. Hacia una explicación de los cambios en la distribución del ingreso, 520; IV. Composición sectorial del crecimiento y demanda de factores, 543; Comentarios finales, 555; Referencias bibliográfica, 558
- A manera de conclusión*, por Fernando Clavijo 561
 I. La respuesta de la inversión, 565; II. Las reformas financieras, 569; III. La generación de empleos, 571; IV. La economía de las regiones, 573; V. Bienestar de la población, política social y distribución factorial del ingreso, 576; VI. Las tareas pendientes, 579

Esta obra se terminó de imprimir en octubre de 2000 en la Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. Calzada de San Lorenzo 244, 09830 México, D. F. Su composición tipográfica fue elaborada por *Ma. Isabel Robles*. Se utilizaron tipos Dutch 811 BT de 12, 10, 9 y 8 puntos. La edición, que consta de 2 000 ejemplares, estuvo al cuidado de *Guillermo Escalante*.

SERIE DE LECTURAS DE EL TRIMESTRE ECONÓMICO

TÍTULOS EDITADOS

1. Edmundo Flores, *Desarrollo agrícola*.
2. Héctor Assael, *Ensayos de política fiscal*.
3. Ensayos de A. Pinto, *Inflación: raíces estructurales*.
4. Leopoldo Solís, *La economía mexicana* (2 vols.).
5. Albert O. Hirschman, *Ensayos sobre desarrollo y América Latina*.
6. José Serra, *Ensayos críticos sobre el desarrollo latinoamericano*.
7. Alejandro Foxley, *Distribución del ingreso en América Latina*.
8. Miguel S. Wionczek, *La sociedad mexicana: presente y futuro*.
9. K. J. Arrow y T. Scitovsky, *Lecturas sobre economía del bienestar* (2 vols.).
10. Francisco Orrego Vicuña, *Ensayos sobre derecho internacional económico* (2 vols.).
11. Eduardo García D'Acuña (Instituto de Economía de Chile), *La planificación del desarrollo en América Latina*.
12. Max Nolff, *Desarrollo industrial latinoamericano*.
13. Eduardo Lizano, *Integración económica centroamericana* (2 vols.).
14. Ernest Feder, *La lucha de clases en el campo*.
15. Luis Unikel y Andrés Necochea, *Desarrollo urbano y regional en América Latina. Problemas y políticas*.
16. C. F. Díaz-Alejandro, Simón Teitel y Víctor Tokman, *Política económica en centro y periferia* (Ensayos en homenaje a Felipe Pazos).
17. Banco de México, *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos*.
18. G. C. Harcourt y N. F. Laing, *Capital y desarrollo*.

19. S. Andic y S. Teitel, *Integración económica*.
20. D. M. Lamberton, *Economía de la información y del conocimiento*.
21. E. K. Hunt y J. G. Schwartz, *Crítica de la teoría económica*.
22. A. Nove y D. M. Nuti, *Teoría económica del socialismo*.
23. Richard Layard, *Análisis costo-beneficio*.
24. Stanford L. Optner, *Análisis de sistemas*.
25. Banco de México, *Los premios Nobel de economía*.
26. Camilo Dagum, *Metodología y crítica económica*.
27. W. Edwards y A. Tversky, *Toma de decisiones*.
28. A. Sen, *Economía del crecimiento*.
29. T. Shanin, *Campesinos y sociedades campesinas*.
30. René Villarreal, *Economía internacional* (2 vols.).
31. N. Rosenberg, *Economía del cambio tecnológico*.
32. M. Anderson, *Sociología de la familia*.
33. R. Robertson, *Sociología de la religión*.
34. F. Fajnzylber, *Industrialización e internacionalización en la América Latina* (2 vols.).
35. Luciano Tomassini, *Relaciones internacionales de la América Latina*.
36. O. Sunkel y N. Gligo, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina* (2 vols.).
37. J. J. Villamil, *Capitalismo transnacional y desarrollo regional*.
38. Ricardo Ffrench-Davis, *Intercambio y desarrollo* (2 vols.).
39. R. Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*.
40. José Molero, *El análisis estructural en economías. Ensayos de América Latina y España*.
41. A. García, *Desarrollo agrario y la América Latina*.
42. Francisco R. Sagasti, *Ciencia, tecnología y desarrollo latinoamericano*.
43. C. Tello y C. Reynolds, *Las relaciones México-Estados Unidos*.
44. Armando Di Filippo, *Desarrollo y desigualdad social en la América Latina*.
45. Celso Furtado, *El subdesarrollo latinoamericano*.
46. Adolfo Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL* (2 vols.).
47. Ricardo Ffrench-Davis, *Relaciones financieras externas y su efecto en la economía latinoamericana*.

48. Carlos Portales, *La América Latina en el Nuevo Orden Económico Internacional*.
49. Enrique Oteiza, *Autoafirmación colectiva. Una estrategia alternativa de desarrollo*.
50. Olga Pellicer y Richard R. Fagen, *Centroamérica. Futuro y opciones*.
51. Víctor L. Urquidí y Saúl Trejo Reyes, *Recursos humanos, empleo y desarrollo en la América Latina* (2 vols.).
52. Jozef Pajestka y C. H. Feinstein, *La pertinencia de las teorías económicas*.
53. Luis Maira, *Estados Unidos: Una visión latinoamericana*.
54. Richard R. Fagen, *Estado y clases sociales en las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica*.
55. S. Méndez, *La crisis internacional y la América Latina* (2 vols.).
56. Helio Jaguaribe, *El nuevo escenario internacional*.
57. Edmar L. Bacha, *El milagro y la crisis. Economía brasileña y latinoamericana*.
58. Carmelo Mesa-Lago, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*.
59. Miguel S. Wionczek, *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (2 vols.).
60. José Antonio Ocampo, *Economía poskeynesiana*.
61. Stephany Griffith-Jones, *Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina*.
62. M. Bruno, G. Di Tella, R. Dornbusch y S. Fischer, *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*.
63. Bruce F. Johnston, Cassio Luiselli, Celso Cartas Contreras y Roger D. Norton, *Las relaciones México-Estados Unidos. La agricultura y el desarrollo rural*.
64. Enrique Cárdenas, *Historia económica de México* (vols. I-V).
65. Alejandro Foxley, Michael S. McPherson y Guillermo O'Donnell, *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar fronteras. Ensayos en homenaje a Albert O. Hirschman*.
66. Víctor L. Urquidí, *Política de ingresos*.
67. Eliezer Morales Aragón y Clemente Ruiz Durán, *Crecimiento, equidad y financiamiento externo*.

68. Rudiger Dornbusch, John H. Makin y David Zlowe, *Soluciones a los problemas de la deuda de los países en desarrollo*.
69. Felipe Larraín y Marcelo Selowsky, *El sector público y la crisis latinoamericana*.
70. Francisco Gil Díaz y Arturo M. Fernández, *El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana*.
71. Osvaldo Sunkel, *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*.
72. Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Cánovas, *Unas y otras integraciones. Seminario sobre integraciones regionales y subregionales*.
73. Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig, *México, auge, crisis y ajuste* (3 vols.).
74. Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís, *México en busca de una nueva estrategia de desarrollo*.
75. Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, *Macroeconomía del populismo en la América Latina*.
76. Miguel A. Pérez, *Teoría de incentivos y sus aplicaciones. Regulación de empresas y subastas*.
77. Jaime Ros, *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*.
78. Félix Vélez, *La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla*.
79. Gilberto Gallopín, *El futuro ecológico de un continente* (2 vols.).
80. Fernando Clavijo y José I. Casar, *La industria mexicana en el mercado mundial* (2 vols.).
81. Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones, *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina. Fuentes, efectos y políticas*.
82. Jean-Jacques Salomon, Francisco Sagasti y Céline Sachs, *Una búsqueda incierta: Ciencia, tecnología y desarrollo*.
83. Rogelio Arellano Cadena, *México: Hacia un nuevo federalismo fiscal*.
84. Victor Bulmer-Thomas, *El nuevo modelo económico en la América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*.
85. Gabriel Martínez, *Pobreza y política social en México*.

86. Nora Lustig, *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina*.
87. Andrés Solimano, *Los caminos de la prosperidad. Ensayos sobre crecimiento y desarrollo*.
88. Fernando Solís Soberón y F. Alejandro Villagómez, *La seguridad social en México*.
89. Stephen Haber, *Cómo se rezagó la América Latina*.
90. Andrés Solimano, *Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado*.
91. Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara, *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Análisis institucional comparado*.

